

0 7 2 1 7 2 8 - 1

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На правах рукописи

МУХАМЕТШИН Фарид Хайруллович

**ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ КАК ФАКТОР
СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ
— СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 23. 00. 02. — политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
доктора политических наук



МОСКВА — 2001

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

- Научный консультант: — Доктор философских наук, профессор
Фарушкин М.Х.
- Официальные оппоненты: — Доктор исторических наук, профессор
Дробижева Л.М.
- Доктор политических наук
Ольшанский Д.В.
- Доктор политических наук
Романов Р.М.
- Ведущая организация: — Кафедра политического анализа
факультета государственного управления
Московского государственного университета
им. М.В. Ломоносова

Защита состоится « 21 » июня 2001 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д 502. 006. 14 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 117606, г. Москва, пр. Вернадского, 84, 1 уч. корпус, ауд. № 3302.

С диссертацией можно ознакомиться на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (1 уч. корпус, ауд. № 3343).

Автореферат разослан « ____ » _____ 2001г.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000088451

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор политических наук,
профессор

Г.И. Королева-Конопляная

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Состояние и перспективы федеративных отношений в России — одна из наиболее актуальных политологических проблем. Все большее число государственных деятелей, политиков и ученых начинает реально осознавать, что для Российской Федерации на рубеже веков есть единственная альтернатива: или она будет по-прежнему сверхцентрализованным унитарным государством, тяготеющим к режиму авторитарного типа, или же превратится в подлинно демократическое федеративное, социальное государство. Федерализм выступает естественным средством обеспечения политической и социальной стабильности общества, важнейшим компонентом саморазвития государства и составляющих его структурных образований. Как подчеркнул в своем Послании Федеральному Собранию РФ Президент России В.В. Путин, «по-настоящему сильное государство — это еще и прочная федерация»¹. Реальный федерализм позволяет направить энергию субъектов политического процесса в конструктивное русло решения многих проблем и цивилизованного снятия возникающих между ними противоречий.

Последние десять лет общество ищет ответы на исторический вызов времени, осваивает политико-правовое поле федеративных отношений, на котором продолжают сосуществовать демократические тенденции федерализации и консервативно-охранительные тенденции унитаризации, тенденции жесткой бюрократической централизации и унификации и тенденции сочетания единства и многообразия. Все это выражает незавершенность процесса становления федеративной государственности. Как подчеркивает Д. Ольшанский, если присмотреться к указанной проблеме «рационально, то придется признать, что идет процесс трансформации все еще унитарной России в «подлинно федеративное» или, по меньшей мере, в более федеративное государство, чем она была до сих пор»². Федерализм в истинном смысле этого слова для Российского государства пока продолжает оставаться в значительной мере ориентиром общественно-политического и экономического развития, хотя в этом направлении и сделаны очень важные шаги, принят ряд необходимых политико-правовых решений.

Актуальность проблемы — *«Федеративные отношения как фак-*

¹ Путин В.В. Не будет ни революций, ни контрреволюций. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2001. 4 апреля.

² Ольшанский Д. Дезинтеграция: новые симптомы старой болезни // Pro et Contra. 2000. Т. 5. № 1. С. 34.

тор социально-политического развития республики — субъекта Федерации» — заключается в том, что вопрос федерализации всех сфер общественных отношений в Российском государстве поставлен на повестку дня самой историей. Объективная необходимость в теоретических и прикладных разработках проблем, вызванных к жизни взаимоналожением федеративного и регионального, политического и национального, социального и экономического факторов диктуется рядом обстоятельств.

Во-первых, опыт федерализации, происходящей в последнее десятилетие в России, и опыт Татарстана в сфере совершенствования федеративных отношений, формировании адекватных нынешнему времени форм взаимодействия субъекта РФ с федеральным центром востребован во многих регионах и нуждается в адекватном изучении и интерпретации. Республика Татарстан стала активным участником общероссийского социально-политического процесса, особенно в той его части, которая связана с отработкой принципов и механизмов функционирования демократической Федерации, с поиском наиболее оптимальных правил взаимодействия между федеральным и региональным уровнями власти. И хотя преждевременно утверждать, что все противоречия в достижении этой цели преодолены и сняты, тем не менее современный этап становления федерализма во многом выявил некоторые положительные тенденции этого процесса. В исследованиях проблем федерализма существует множество подходов в оценке происходящих в обществе перемен, также нуждающихся в концептуальном осмыслении.

Во-вторых, когда Татарстан впервые поставил в практическую плоскость вопрос о необходимости конституционных и договорных отношений в развитие принципов, заложенных в Конституции России, его инициативы зачастую воспринимались оппонентами с позиций метафизической критики. Однако сегодня становится все более очевидным, что путь, который предложила республика, был своевременным и необходимым этапом в становлении нового Российского федеративного государства.

В транзитивной ситуации именно федерализм, как совокупность идей и политической практики, как демократический принцип государственного обустройства социума и средство обеспечения стабильности и согласия в отношениях между федеральным центром и субъектами Федерации, стоит на повестке дня. Речь идет о формировании в конечном итоге такого типа федерализма, который предполагает организацию отношений между Центром и регионами на основе партнерства, разграничения предметов ведения и полномочий. При этом Центр и регионы соответственно должны обладать теми правами, обязанностями, функциями, которые адекватны их предназначению, задачам и функциям.

форм будет идти устойчиво и динамично.

В-третьих, социально-политическая концепция, предложенная в свое время республикой, изначально базировалась на конкретных теоретических посылах: опыт социально-экономического развития Татарстана в рамках Федерации продемонстрировал свою исключительную жизнестойкость. Своей дееспособностью она привлекла внимание не только республик, краев и областей России, но и зарубежной общественности и специалистов, поскольку именно последовательное воплощение принципов федерализма представляет собой надежный способ сохранения и упрочения Российской Федерации. Только основанные на демократических принципах, на принятых при участии самих субъектов Федерации законах взаимоотношения могут привести к формированию правового государства, в котором каждый субъект (будь то мононациональное или полиэтническое сообщество) станет действовать как полноправный участник интеграционного процесса, будучи политически, социально и экономически заинтересованным во всеобщей интеграции.

Сказанное закономерным образом создает перспективную познавательную ситуацию, стимулирует поиск адекватных средств ее освоения. Отнюдь не случайно в Концепции Государственной национальной политики Российской Федерации подчеркивается, что пока «не стали нормой при разработке и проведении государственной национальной политики опора на научный анализ и прогноз, учет общественного мнения и оценка последствий принимаемых решений»¹. Существует объективная необходимость в методологически оснащенном восприятии феноменов, относящихся к данной области, в осмыслении того, что оказалось непредвиденным в развитии федеративного процесса и требует соответственно от профессионального сообщества пристального внимания, реалистической интерпретации и обоснованных выводов.

В-четвертых, нынешний этап цивилизационного развития предполагает, что всесторонняя интеграция — это объективно необходимый для любой федерации процесс. Тормозить или форсировать его субъективными, волевыми решениями — контрпродуктивно. Совершенствование федеративного устройства России законодательными мерами, с учетом жизненных потребностей граждан многонационального государства, более того — на основе изучения и учета в политико-практической деятельности по-

¹ Концепция Государственной национальной политики Российской Федерации // Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации / Р.Г. Абдулатипов, В.А. Михайлов, А.А. Чичаевский. М., 1997. С. 14.

требностей субъектов Федерации, и в их интересах — это единственно исторически перспективный путь.

Упрочение Федерации, становление социального государства и уход социума от децентрализованного государства, (что никоим образом не предполагает возврат «к суперцентрализации по советскому образцу»¹), выступает в качестве важнейших приоритетов государственной национальной и региональной политики. Вместе с тем, указанная цель не может достигаться любыми средствами (через губернизацию республик или республиканизацию краев и областей), поскольку специфика российского федерализма, прежде всего, в конституционном закреплении территориального и национального принципов образования Федерации.

Научная разработанность проблемы федеративных отношений в России и их непосредственного воздействия на динамику социально-политических процессов в субъекте Федерации продолжает оставаться недостаточной, что объясняется, прежде всего, самой спецификой новейшей российской истории, новизной тематики и противоречивостью развития современного российского федерализма.

Отдельные стороны и направления федеративного развития, преломление этого процесса на уровне субъектов РФ, специфика социально-политических и экономических процессов на этапе формирования рыночных отношений в регионах, изменения государственно-правового статуса субъектов Федерации, разрешения противоречий в сфере межнационального и политического взаимодействия, исследования процесса становления федералистских отношений нового типа, — эти и другие практические вопросы в той или иной мере выступают предметом исследования политологов, конфликтологов, этнологов, социологов, правоведов, экономистов, специалистов в области теории социального управления. Уровень осмысления и понимания рассматриваемой проблематики отражается в сумме многоплановых публикаций. Сюда входят как теоретические, так и эмпирико-описательные, экспертно-аналитические исследования, методологически и информационно фундированные разработки. В достаточном количестве представлены и результаты ситуативной реакции на политические решения, а то и просто — идеологической ангажированности.

Проблема, избранная в качестве предмета настоящего диссертационного исследования, носит междисциплинарный характер, и это является

¹ См.: Владимир Путин: позитивные тенденции есть, но пока это только тенденции. Президент России в интервью ОРТ, РТР и «Независимой газете» подводит итоги 2000 года // Независимая газета. 2000. 26 декабря.

одной из причин ее недостаточной разработанности в целом. Специальных обобщающих работ, посвященных комплексному анализу влияния складывающегося нового типа федеративных отношений на динамику и характер развертывания социально-политических процессов в национальной республике — субъекте Федерации — в начальный период реформирования демократической политической системы и вхождения общества в рынок, по сути, нет. А имеющиеся разработки и исследовательские результаты хотя и выступают источником продуктивной информации, но также дают немало поводов для поиска нетрадиционных концептуальных решений, гипотез и теоретических ориентиров.

Многие методологические аспекты системного изучения становления нового типа государственности (на федеральном и региональном уровнях) также недостаточно изучены. Последнее во многом связано с тем, что этот процесс носит незавершенный характер. Практически отсутствуют специальные работы в аспекте управленческих приложений политической науки, посвященные исследованию деятельности органов государственной власти с учетом ориентации на общественное мнение как социальный институт. Не достигнута достаточная ясность, в том числе, и в восприятии сущностных оснований взаимоналожения, совмещения федеративных (общенациональных) и социально-политических (внутрисубъектных) процессов.

Для углубленного анализа темы диссертационного исследования принципиальное значение имеют работы, где поднимаются вопросы, относящиеся к обозначенному выше предмету изучения. Д. Элазар, в частности, делает акцент на том, что федеративные отношения есть отражение характера связи между людьми, их стремления к единению, приобщенности к идеям единства мира и гражданского согласия; что федерализм это конституционное средство вмешательства с целью предотвращения олигархизации и излишней централизации социума. Федерализм связан с диффузией политической власти во имя свободы, концентрацией от имени целостной единицы или энергичного правительства¹. В этом смысле зачастую федерализм рассматривается не только как структура государственных органов и их определенная соподчиненность, но и как перманентный процесс налаживания отношений между федеральными органами власти и субъектами федерации².

В западном обществознании федерализм осмысливался, прежде все-

¹ See: Elazar D.J. Federalism and the way to peace. Ontario, Canada. 1994. P. 5, 21.

² См.: Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии. М., 1993. С. 24.

го, как явление, отражающее политико-правовой статус, полномочия и компетенцию федерации и ее составных частей. Важное место в этом ряду занимает проблема суверенитета федерации и ее составных частей. Так, Г. Елинек, П. Лабанда, В. Уиллоуби были убеждены, что суверенитетом обладает только федерация в целом. Их оппоненты М. Зайдель и Д. Кальхаун считали, что суверенитет принадлежит составным частям федерации, особенно в тех случаях, когда субъекты федерации наделялись конституцией правом свободного выхода из союза¹.

Как подчеркивает П. Кинг, «федерацию удобно определять как конституционную систему, которая являет собой пример разделения [полномочий] между центральным и региональными правительствами и в которой регионам даровано особое... представительство в процедурах принятия решений на центральном уровне»; «самая характерная черта федерации — укрепление региональных компонентов таким образом, что они представлены в национальном центре и в этом смысле составляют часть его»². По мнению многих западных исследователей, создавать федеративные отношения означает соединять разное, зачастую разновеликое и разнотеленное. Многие важнейшие вопросы проблематики федерализма освещаются в работах Р. Дэниелса, Д. Кола, Х. Линца, В. Острома, Ч. Рэгина, К. Росса, А. Степана, Р. Уотса, Т. Флейнера, П. Хенэ, Э. Яна и ряда других³.

Советский период федерализма отличается достаточно детальной проработкой этнополитических и национальных проблем и идеологизированностью теоретических положений, касающихся федеративных отношений. Вопросы федерализма в значительной мере освещались через их классовый характер. Оценивая историческую ретроспективу российского федерализма, В.Н. Лысенко подчеркивает, что «Россия в XX веке прошла три основных этапа с точки зрения территориального устройства: от империи начала XX века к советской псевдофедерации, построенной по национально-территориальному принципу (а фактически унитарному государству), и

¹ См.: Федерализм. Энциклопедический словарь. М. 1997. С. 247.

² Кинг П. Классифицирование федераций. // Полис. 2000. № 5. С. 14-15.

³ См.: Остром В. Смысл американского федерализма. М., 1993; Хенэ П. Федерализм, национальные группы и структура региональной власти в Российской Федерации // Федерализм, регионализм и конституционная реформа в России. М., 1994; Линц Х., Степан А. «Государственность», национализм и демократизация // Полис. 1997. № 5; Кола Д. Противоречия в конституционной истории СССР/России и строительство многонационального правового государства // Полис. 1998. № 6; Росс К. Федерализм и демократизация в России // Полис. 1999. № 3; Ян Э. Государственное и этническое понимание нации: противоречия и сходство // Полис. 2000. № 1; Ragin Ch. The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies. University of California, 1987 и др.

от него к федерации, сочетающей в себе национальный и территориальный принцип построения субъектов»¹.

Давая характеристику российскому федерализму начала — второй половины 1990-х годов, Р.Г. Абдулатипов подчеркивает, что «лишь короткий период наша Федерация была договорно-конституционной, потом до декабря 1993 года — конституционно-договорной. Наступил качественно новый этап развития Федерации: от договорной, политико-декларативной — к правовой, реально работающей Федерации. Это длительный этап терпеливой работы на принципах демократии и свободы, ответственности за судьбу своего народа, республики, края, области, автономии и всей страны»².

У современной российской федералистики есть прочная теоретическая база, которая представлена фундаментальными трудами Л.А. Камаровского, Н.А. Костомарова, Ф.Ф. Мартенса, А.С. Яценко и ряда других исследователей. Впервые глубокий анализ федеративных элементов в истории российской государственности был дан А.С. Яценко в его монографии «Теория федерализма» (1912). Взгляды декабристов и панславистов на федерализм исследовал Н.А. Костомаров. Вполне определенную позицию занимали российские ученые в вопросах государственного суверенитета. Под суверенитетом понималось право государства самостоятельно, без вмешательства извне решать свои внутренние и внешние дела. Выступая против понимания суверенитета государства как абсолютной, ничем не ограниченной свободы действий, Ф.Ф. Мартенс указывал, что «постоянные сношения, в которых находятся образованные народы, заставляют последние ограничивать безусловное применение своего самодержавия...»³; Л.А. Камаровский полагал, что «в самом понятии суверенитета лежит момент его ограниченности»⁴.

В современной российской науке государственный суверенитет рассматривается, в частности, в аспекте формирования эффективной системы разделения государственной власти по вертикали. К настоящему времени создан теоретический фундамент, касающийся понимания государственно-

¹ Лысенко В.Н. Россия и Испания, опыт решения региональных и национальных проблем // Этносфера. М., 1999. С. 119.

² Абдулатипов Р.Г. Федеративный договор и перспективы нашей Федерации // Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. М., 1998. С. 9.

³ Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. СПб., 1895. Т. 1. С. 178.

⁴ Камаровский Л.А. Основные вопросы науки международного права. М., 1895. С. 136.

го суверенитета, его соотношения с народным и национальным суверенитетами, признания невозможности существования абсолютности суверенитета¹. Однако ряд исследователей придерживаются точки зрения, что государственный суверенитет не может быть разделенным по определению, поскольку в практике государственного строительства разделяются лишь права федерации и составляющих ее частей².

Для сложившейся дискуссионности в трактовке указанного явления есть все объективные основания, поскольку, как подчеркивает В. Пустогаров, «федеративные отношения в России (в отличие, например, от США или Швейцарии) не имеют глубоких исторических традиций и находятся на стадии формирования, а Российская Конституция дает, к сожалению, основания для различных толкований в данной области»³.

В отечественной политической науке явственно прослеживаются тенденции нарастания исследовательской активности, особенно в последние годы. Важную роль в изучении проблем федерализма выполняет кафедра национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации⁴. Автор в значительной степени разделяет подходы многих ученых и политиков, сотрудничающих с кафедрой и публикующих в ее научных изданиях.

Социально-философские и политические аспекты федеративных отношений в аспекте их объективной целесообразности исследуются Р.Г. Абдулатиповым, Э. Алаевым, А.Н. Ариным, М.В. Баглаем, Э.А. Баграмо-

¹ См. напр.: Левин И.Д. Суверенитет. М., 1948; Безуглов А.А. Суверенитет советского народа. М., 1975; Проблемы суверенитета в Российской Федерации. М., 1994; Джунусов М.С. Суверенитет как социальный феномен. М., 1994; Барциц И.Н. Категория «суверенитет» в правовой теории и практике Российской Федерации. М., 1995; Гаджиев К.С. Введение в политическую науку. М., 1997; Баглай М. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998; Сырых В.М. Теория государства и права: Уч. М., 1998 и др.

² См.: Суверенитет в государственном и международном праве. Круглый стол // Советское государство и право. 1991. № 5; Разделит ли Россия участь СССР? (Кризис межнациональных отношений и федеральная национальная политика). М., 1993; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998; Ариин А.Н., Марченко Г.В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. М., 1999; Ариин А.Н. Конституционно-правовое закрепление федеративных отношений в практике зарубежных государств и его значение для становления и развития российского федерализма // Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма. М., 2000 и др.

³ Пустогаров В. Государственный суверенитет и международное право // Панорама-форум. 1996. № 1 (4). С. 39.

⁴ См.: Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. М., 1998; Парламентская демократия и федерализм в России и Германии: Опыт совместного исследования российских и германских ученых. М., 1999; Вопросы национальных и федеративных отношений. М., 2000 и др.

вым, Л.Ф. Болтенковой, С.Д. Валентеем, Т.В. Зоной, И.П. Ильинским, С.И. Каспэ, А.И. Ковлером, Г.И. Королевой-Конопляной, И.Г. Косиковым, А.Е. Левинтовым, В.Н. Лысенко, Г.В. Марченко, А.А. Мацневым, Н.П. Медведевым, Б.С. и И.М. Модель, Д.В. Ольшанским, В.В. Пустогаровым, Р.М. Романовым, М.В. Столяровым, Ю.А. Тихомировым, И.А. Умновой, М.Х. Фарукшиным, В.Е. Чиркиным, А.А. Чичановским, С. Шахраем и многими другими¹. Большинство современных исследователей рассматривает федерализм как явление объективно целесообразное и необходимое для России. В своих подходах в оценке федеративного строительства некоторые из них полагают, что Центру следует передавать только те полномочия, которые могут быть предусмотрены двусторонним договором, выступая, тем самым, за чисто договорные отношения; ряд ученых придерживается взглядов, отражающих необходимость конституционного укрепления федерализма; третьи — отстаивают конституционно-договорные отношения, что разделяет и автор данного исследования.

Особое внимание отечественная федералистика уделяет взаимосвязи федеративной и национальной политики, поскольку последняя призвана оптимизировать отношения между народами в полиэтническом обществе. В этом смысле, отечественная интеллектуальная традиция содержит идейный пласт, связанный с творчеством мыслителей русского зарубежья. Работы Н.А. Бердяева, И.А. Ильина, П.И. Новгородцева, П.А. Сорокина, Г.П. Федотова², да и сам философско-политологический и социологический

¹ См.: Абдулатипов Р.Г. Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. М., 1992-1993; Российская государственность: состояние и перспективы развития. М., 1995; Абдулатипов Р.Г. Россия на пороге XXI века: состояние и перспективы федеративного устройства. М., 1996; Галаев А., Королева-Конопляная Г. Федерализм в России: исторические предпосылки и современный этап развития. М., 1997; Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М., 1997; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998; Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М., 1998; Проблемы и перспективы развития российского федерализма. М., 1998; Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. Казань, 1998; Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Казань, 1998; Королева-Конопляная Г. Проблемы определения статуса субъектов федерации в условиях конфликта. Международный опыт и Россия // Федерализм. 1999. № 2; Абдулатипов Р.Г. Историческая многонациональность в России: политика, мораль, управление. М., 1999; Аринин А.Н., Марченко Г.В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. М., 1999; Каспэ С.И. Конструировать федерацию — *renovatio imperii* как метод социальной инженерии // Полис. 2000. № 5; Мацнев А.А. Регион в системе федеративных отношений России // Вопросы национальных и федеративных отношений. М., 2000; Ольшанский Д. Дезинтеграция: новые симптомы старой болезни // Pro et Contra. 2000. Т. 5. № 1; Романов Р.М. Российский Парламентаризм. История и современность. М., 2000 и др.

² См.: Бердяев Н. Философия неравенства. Письма к недругам по социальной философии. М., 1991; Сорокин П. Система социологии: В 2 т. М., 1993; Он же. Человек. Цивилизация. Обще-

контекст русской идеи, представляют не только наследие, но и актуальный теоретический материал в том, что касается осмысления национально-государственных судеб формирующейся Российской Федерации и населяющих ее народов. Как подчеркивает К.В. Калинина, «федерализм в национальной политике России рассматривается как гарант сохранения исторически сложившейся целостности Российского государства, обеспечивающий равноправие всех субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами власти»¹.

Таким образом, этнические проблемы в России находятся на стыке с проблемами федерализма, что придает им особую актуальность. Поэтому отнюдь не случайно в последние годы этнополитическая проблематика легла в основу ряда диссертационных исследований по философским, историческим, социологическим и политологическим специальностям. Были защищены докторские диссертации по проблемам: этносоциологии как науки (С.А. Татунц), субъективных основ национальных движений (В.А. Михайлов), общенациональной российской идеи (А.И. Вдовин), истории этнических отношений в СССР (В.Д. Шуверова), межнациональных отношений как социально-политического феномена (А.Н. Махмадов), взаимосвязи социально-политической стабильности и этнических миграционных волн (С.В. Михайлов), концептуальных оснований этнополитического анализа (Н.М. Мухарямов), этнополитических аспектов безопасности России (В.А. Семенов). Большое число кандидатских диссертаций посвящено конфликтам на этнической почве, региональным аспектам этнополитических процессов. Стали появляться диссертационные работы по методологическим вопросам исследования национальных отношений.

Среди изданий последнего периода, посвященных указанной проблематике, следует назвать статьи Г.И. Марченко по методологии феноменов этнополитического, работы О.И. Брусиной, В. Иорданского, Е.М. Колпакова, Г.С. Котанджяна, А.Н. Майборода, Л.Ф. Моногаровой, А.Г. Осипова. На системном уровне исследуют вопросы этнической конфликтологии А. Здравомыслов, Л.И. Вдовиченко, В.А. Колосов, Э.А. Паин, Н.В. Петрова, А.И. Трейвиш. Наблюдается усиление внимания к осмыслению в новых социально-политических условиях проблематики национализма. Данной теме

ство. М., 1992; Новгородцев П.И. Сочинения. М., 1995; Федотов Г.П. Судьба и грехи России: Избр. ст. по философии рус. истории и культуры: В 2 т. СПб., 1991; Он же. Изучение России // Русская нация: историческое прошлое и проблемы возрождения. М., 1995 и др.

¹ Калинина К.В. Федерализм и национальный вопрос // Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. С. 76.

посвящены работы А.А. Знаменского, А.И. Миллера, П.Е. Канделя.

Вопросы взаимосвязи этнополитических и социальных аспектов федерализма, национальных культур, традиций самосознания, содержания национальных интересов, межэтнического взаимодействия освещаются и анализируются В.А. Авксентьевым, А.Р. Аклаевым, Ю.В. Арутюняном, Э.А. Баграмовым, В.С. Барулиным, Д.М. Гилязитдиновым, А.Ф. Дашдамировым, Н.Д. Джандильдиным, М.С. Джунусовым, Л.М. Дробижевой, Д.М. Исхаковым, К.В. Калининой, В.И. Коваленко, В.В. Коротеевой, В.А. Михайловым, М.О. Мнацаканяном, В.Я. Пашенко, П.М. Рогачевым, Л.В. Сагитовой, Р.А. Саликовым, Г.У. Солдатовой, М.А. Срединым, В.А. Тишковым, Ф.С. Файзуллиным, Р.С. Хакимовым, И.С. Хориным, Б.А. Шуваловым и другими¹.

В той мере, в которой диссертационное исследование связано с науковедческими аспектами теории политики и социологии, политической философии, автор опирался на труды Г.А. Белова, А.О. Бороноева, В.Г. Бритвина, П. Бурдые, Д.П. Гавра, З.Т. Голенковой, М.К. Горшкова, Б.А. Грушина, И.Ф. Девятко, М. Догана и Д. Пеласси, Е.Д. Игитханян, В.С. Коробейникова, В.Г. Ледяева, О.М. Ледяевой, Е.В. Осиповой, Р.А. Сафарова, Н. Смелзера, А.И. Соловьева, Ж.Т. Тощенко, А.К. Уледова, Ю.П. Урьяс, В.Е. Чиркина, П. Шампань, О.И. Шкаратана, В. Шляпентоха, И. Шубрта, В.Л. Энтина, В.А. Ядова и ряда других². Теоретико-методологические подходы,

¹ См.: Дашдамиров А.Ф. К методологии исследования национально-психологических проблем // Сов. этнография. 1983. № 2; Дробижева Л.М. Историческое самосознание как часть национального самосознания народов // Традиции в современном обществе. М., 1990; Гилязитдинов Д.М. и др. Национальные и межнациональные проблемы на современном этапе. Свердловск, 1991; Михайлов В.А. Субъект национального движения: философско-политологический анализ. Ульяновск, 1992; Русские: этносоциологические очерки. М., 1992; Хаким Р. Сумерки империи. К вопросу о нации и государстве. Казань, 1993; Этничность и власть в полиэтнических государствах: Матер. междунар. конф. М., 1994; Джунусов М.С. Суверенитет как социальный феномен. М., 1994; Дробижева Л.М. Национальное самосознание и национализм в Российской Федерации начала 1990-х годов. М., 1994; Конфликтная этничность и этнические конфликты. М., 1994; Лысенко В.Н. Этнополитические конфликты в постсоветском пространстве // Этнополитический вестник. 1995. № 5; Дробижева Л.М., Аклаев А.Р., Коротеева В.В., Солдатов Г.У. Демократизация образа национализма в Российской Федерации 90-х годов. М., 1996; Исхаков Д.М. Проблемы становления и трансформации татарской нации. Казань, 1997; Национальная политика России: история и современность. М., 1997; Тишков В.А. Очерки теории этноса и политики этничности в России. М., 1997; Мнацаканян М.О. Этносоциология: нации, национальная психология и межнациональные конфликты. М., 1998; Сагитова Л.В. Этничность в современном Татарстане. Воспроизводство этничности в татарстанском обществе на рубеже 1980 — 1990-х гг. Казань, 1998; Социальная и культурная дистанции. Опыт многонациональной России. М., 1998; Зарипов А.Я., Файзуллин Ф.С. Этническое сознание и этническое самосознание. Уфа, 2000 и др.

² См.: Уледов А.К. Общественное мнение советского общества. М., 1963; Коробейников В.С. Пирамида мнений. Общественное мнение: природа и функции. М., 1981; Сафаров Р.А. Обще-

выводы и обобщения представленные в указанных группах публикаций в своей совокупности составили методологическую и методическую базу диссертационного исследования.

Оценивая в целом состояние российской федералистики, следует подчеркнуть, что до сих пор не получили достаточного освещения проблемы обеспечения гражданских прав через совершенствование федеративных отношений, многоаспектная проблематика субсидиарности и суверенизации, воздействие федеративных отношений на социальные процессы в регионах, взаимодействие этнонациональных и административно-территориальных аспектов федерализма, обеспечение прав человека и его конкретных национальных, социально-экономических, образовательных и культурных потребностей, — что и объясняет постановку автором проблемы для диссертационного исследования.

Теоретическая и методологическая база исследования. В диссертации использована система аналитических методов, составивших основу для реализации исследовательской проблемы. Работа базируется на принципах диалектики, эмпирической и компаративистской политологии, системного анализа, этнополитологии, социологии политики, теории управления.

Динамичный, политически острый и достаточно противоречивый характер анализируемой проблемы усугубляется условиями этапа переходности, переживаемого Россией. В связи с этим используемый в диссертации сравнительный метод выступает наиболее адекватным инструментом в достижении поставленных целей. Применение же методов системного анализа позволяет высветить проблемы российского федерализма в наиболее важных его измерениях, дает возможность проследить эволюцию взаимоотношений между различными уровнями институтов власти, как по вертикали,

ственное мнение в системе советской демократии. М., 1982; Горшков М. К. Общественное мнение. История и современность. М., 1988; Белов Г.А. Развитие политических отношений в условиях перестройки. М., 1989; Шубрт И. Обеспечение принципа теоретического и эмпирического познания в исследованиях общественного мнения. М., 1990; Правовые проблемы организации гражданского общества и политической системы Российской Федерации. Ростов н/Д, 1992; Общественное мнение и власть: механизм взаимодействия. Киев, 1993; Бурдые П. Начала. М., 1994; Доган М., Пеласси Д. Сравнительная политическая социология. М., 1994; Гавра Д.П. Общественное мнение как социологическая категория и социальный институт. СПб., 1995; Политическая система Республики Татарстан: (Институционально-нормативный анализ). Казань, 1995; Радаев В.В., Шкаратан О.И. Социальная стратификация. М., 1996; Девятко И.Ф. Методы социологического исследования. Екатеринбург, 1997; Шампань П. Делать мнение: новая политическая игра. М., 1997; Социология на пороге XXI века: новые направления исследований. М., 1998; Соловьев А.И. Политология. Политическая теория, политические технологии. М., 2000 и др.

так и по горизонтали.

Чтобы не допустить односторонности в выводах и оценках процесса федерализации России, осмыслить инвариантность социально-политического развития субъектов РФ в их внутреннем единстве с общероссийским политическим процессом необходим диалектический подход с позиций категорий «целого» и «части», «общего» и «особенного». Проблема системного анализа федерализма предполагает отказ от догматически понимаемого процесса становления новой государственности; ставит исследование федерализации, ее проявление на субъектном уровне на фундамент изучения реальной ситуации в регионе. Подобный подход позволяет адекватно оценить специфику и особенности процесса федерализации, которые имеют место в своеобразных политических, социокультурных и экономических условиях конкретного субъекта Федерации. Действительность и позитивный опыт не должны подгоняться под абстрактные политические схемы. Сущность концептуальных положений должна прослеживаться и через региональные процессы становления федеративных отношений как целостности.

Неразрывная связь целого и части проявляется в Федерации таким образом, что образованная субъектами целостная совокупность реализует свою способность к саморазвитию. Как следствие, совокупность частей обладает (не может не обладать) общими, присущими данной системе свойствами¹. Однако, подчеркивая значение общего, нельзя абстрагироваться от осмысления всего многообразия реальности, того особенного, что имеет место в разворачивании общероссийского политического процесса, находит отражение в специфике его проявления в регионах. Отсюда вытекает необходимость изучения особенностей каждого отдельного случая включения регионов в общедеревенское движение, особенностей их взаимодействия с Центром, взаимосвязь этого особенного с закономерностями федерализации.

В основе теоретико-методологического анализа поднятых в работе проблем лежат репрезентативные эмпирические данные республиканских социологических исследований, выполненных под непосредственным руководством и при участии диссертанта в 1990-2000 гг. Всего было подготовлено и проведено 39 исследований практически по всем направлениям общественно-политической жизни республики, а также — по ключевым проблемам становления Российской Федерации с совокупным охватом бо-

¹ См.: Абрамова Н.Т. Целостность и управление. М., 1974; Блауберг И.В. Проблема целостности и системный подход. М., 1997.

лее 100 тысяч респондентов. В числе исследовательских проблем следует назвать: диагностику социально-политической и межэтнической напряженности; развитие государственности республики в новых исторических условиях; оценки деятельности органов государственной власти и управления; прогнозирование электорального поведения в избирательных кампаниях федерального и республиканского уровней; динамику качества жизни и адаптации к рыночным преобразованиям; проблемы приватизации и реформы системы социального управления; становление системы местного самоуправления и другие.

Впервые в общем контексте политико-правовой и управленческой деятельности республики — субъекта Федерации была реализована практика соединения воедино логики социологических исследований и логики воздействия управляющего субъекта на векторы развития политического и социального процессов. Постановка исследовательских задач, их содержание определялись особенностями динамично меняющихся условий России и республики; социального и культурно-исторического контекстов переживаемого обществом периода¹. С другой стороны, эта логика предопределялась совокупностью внешних по отношению к исследованиям факторов: интересы субъекта политического процесса, действие независимых переменных (наличие ресурсов, благоприятных или неблагоприятных условий развития процесса), степень осознания субъектами действия преследуемых целей и др.

Принимая во внимание содержательные масштабы темы и специфику ее современных прикладных «выходов», автор счел возможным сосредоточиться на тех аспектах, которые связаны с нахождением решений, позволяющих избегать крайностей в трактовках и интерпретациях федеративного строительства в России. Тем более что чаще всего в практическом плане эти крайности приобретают политико-идеологическое значение.

Объектом исследования является процесс становления и развития в России федеративных отношений как системной целостности, обладающей своими качественными характеристиками, особенностями проявления в политическом и социально-экономическом континууме субъектов Федерации.

Предметом исследования выступает специфика федеративных отношений как фактора социально-политических процессов в республике — субъекте Федерации в период проведения реформ в основных сферах об-

¹ См.: Логика социологического исследования. М., 1987. С. 10.

ственной жизни. При этом изучаемое воздействие рассматривается в аспекте диалектики конституционной и договорной практики федерального центра и национально-государственного образования; специфики татарстанского опыта построения социального государства и становления нового типа социальных институтов в их взаимодействии; влияния феномена общественного мнения на направления, характер и интенсивность инновационных преобразований в переходный период в Республике Татарстан.

Целью исследования выступает разработка проблемы влияния федеративных отношений на социально-политическое развитие республики как субъекта Российской Федерации, а также совершенствования федеративных отношений в единстве идейно-теоретических, логико-методологических и социально-политических сторон.

Для достижения указанной цели автором был поставлен и решен ряд **исследовательских задач**:

- раскрыты значение и роль федерализма в жизнедеятельности современного российского общества, перспективы дальнейшей эволюции и разрешения возникающих противоречий на основе опыта республики — субъекта Федерации;

- проанализированы особенности построения сбалансированной системы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти различных уровней и повышения роли договорной практики как фактора политической и социальной стабильности общества на этапе формирования демократической Федерации, децентрализации социально-политического управления на федеральном и региональном уровнях;

- через сопоставительный анализ определены оптимальные механизмы разрешения правовых коллизий в развитии федерального и регионального законодательства, вытекающих из многовариантности подходов к проблемам суверенитета, практики конституционных и договорных отношений, симметрии и асимметрии в условиях конституционного равноправия субъектов Российской Федерации;

- обоснованы поливариантность этнополитического и территориального развития республики, приемлемые в условиях многонациональной России пути и способы сохранения единства системы властных отношений и формирования Федерации нового типа, обеспечивающих целостность и сложившееся историческое единство государства;

- выявлена степень влияния этнополитических факторов на характер протекания политических, социальных и экономических процессов, снятие возникающих противоречий в субъекте Федерации на разных этапах его развития в условиях переходности;

— с позиций системного подхода исследована роль общественного мнения в качестве фактора оптимизации социально-политических и институциональных процессов и индикатора эффективности управленческих решений в республике в период формирования новых принципов федеративных отношений и построения демократического социального государства;

— раскрыты особенности деятельности институтов государственной власти и управления, процессов институционализации республиканской системы местного самоуправления как важнейшего принципа демократизаций общества;

— обобщен опыт социально-экономического реформирования и совершенствования системы социально-политического управления в субъекте Федерации на начальном этапе становления рыночных отношений.

Научная новизна исследования и личный вклад автора в разработку проблемы состоит, прежде всего, в самой постановке проблемы, комплексном анализе процесса становления федеративных отношений на общенациональном (федеральном) и региональном (субъектном) уровнях; изучении характера их воздействия на социально-политическую практику России и субъекта Федерации; исследовании направлений и способов достижения реального федерализма, в наибольшей степени соответствующих эффективной государственной национальной и региональной политике.

В диссертации предпринята попытка раскрытия темы исследования на основе междисциплинарного подхода, а также средств и методов компаративистского политологического анализа и эмпирической социологии. Подобный подход позволяет не только по-новому взглянуть на проблемную ситуацию, но и выйти на оригинальные теоретические обобщения, внести определенный вклад в приращение политического знания; позволяет на качественно ином уровне решить задачу укрепления взаимосвязи политологии и практики федерализма в определенном многообразии их проявления.

К принципиально важной стороне авторского подхода к данной исследовательской проблеме относится попытка сформулировать с позиций диалектики «целого» и «части», «общего» и «особенного» концептуальный образ динамично развивающегося субъекта Федерации, включающий взаимодействие и взаимовлияние политических, социально-экономических и этнонациональных процессов в период становления Российской государственности. На основе введения в научный оборот оригинальной базы данных социологических исследований определены и теоретически обоснованы (с учетом действия внешних и внутренних составляющих) основные периоды социально-политического развития в Республике Татарстан на на-

чальном этапе становления федеративных отношений, проведения политических и социально-экономических реформ.

На основе обобщения позитивного опыта и специфики взаимодействия республики с федеральным центром в 1990-е годы сформулированы и методологически обоснованы механизмы и системные принципы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Федерации. В рамках наработанной договорной практики исследованы такие феномены конституционного поля России, как ограниченный суверенитет республики — субъекта Федерации и «асимметричность» Федерации как социально и исторически обусловленные факторы действенного способа упрочения целостности российской государственности. Выработаны рекомендации по обеспечению взаимодействия органов власти разных уровней.

С использованием методов политологического анализа макросоциальных единиц, автором комплексно исследована проблематика «национального» (в федеративном строительстве России) и «этнополитического» (в развитии субъекта Федерации); методологически обосновано возрастающее значение стабилизационной роли этих факторов в укреплении целостности государства, повышении эффективности общенациональной государственной политики и гармонизации межэтнических отношений в полиэтнических регионах.

В работе впервые на теоретико-методологическом уровне предпринят анализ деятельности органов государственной власти Татарстана, процесса институционализации системы местного самоуправления как стабилизационных факторов политического процесса и оптимизации социально-управленческой деятельности в регионе. При этом на основе большого эмпирического материала, впервые вводимого в научный оборот, обосновано возрастающее значение общественного мнения на социально-политические и экономические отношения в регионе, прогнозирование и снятие социальных противоречий.

Указанная логика научного исследования позволила автору сделать вывод, что формирующаяся структура и принципы федеративных отношений при условии повышения самостоятельности и ответственности субъекта Федерации способны выступить мощным фактором высокоэффективной инновационной политики и социального реформирования в регионе. В работе предпринята типологизация приоритетов социальной политики субъекта Федерации на этапе формирования целостной системы рыночных отношений. На примере аналитической «модели Татарстана» доказана социальная эффективность перехода в управлении сферами жизнедеятельности

общества к принципам функциональности и индикативного планирования результатов; продемонстрирована высокая степень ситуативной адаптации предложенной «модели» к динамично развивающемуся российскому социально-политическому процессу.

Положения, выносимые на защиту.

1. Усиление внимания к политико-правовым аспектам федерализма связано с необходимостью упрочения целостности России, укрепления государства через соблюдение прав и интересов национальностей, предотвращение межэтнических конфликтов, развитие демократии и рыночной экономики на основе учета особенностей культуры и традиций народов. Как политический принцип федерализм должен обеспечивать такое структурное распределение власти, при котором, во-первых, реализуется принцип субсидиарности и, во-вторых, обеспечивается соответствие функций, полномочий и ресурсов на каждом этапе федеративной системы.

Исторически сложившееся в России диалектическое взаимодействие национальной и территориальной компоненты в формировании Федерации, хотя потенциально и несет в себе противоречия возможного движения социума как к этнофедерализму, так и к губернизации, — однако, в условиях переходности территориальный и национально-территориальный принципы саморазвития Федерации выступают объективной реальностью, отражающей многообразие социально-политических отношений многонационального государства.

2. Формирование адекватного восприятия содержания экономических интересов федерального центра и субъектов РФ — одна из важнейших задач в теории федерализма. Поэтому региональная политика не может ограничиваться исключительно вопросами трансфертов или материальной помощи регионам. Она должна охватывать развитие социальной сферы, организацию воспроизводства ресурсов, создание условий для развития предпринимательства, стимулировать использование регионами их экономических преимуществ и через это подтягивать «регионы-реципиенты» до уровня самодостаточности.

Решение этих проблем требует: разработки доктрины экономического выравнивания регионов; формирования единой системы оценки уровня экономической самодостаточности субъектов РФ; введения построенной на нормативных принципах и стандартах методики регулирования межбюджетных отношений; определения функций органов государственного управления различных уровней и механизмов участия субъектов РФ в принятии решений федерального уровня; проведения согласованной экономической политики Центра и субъектов РФ.

3. Необходимость политико-правового укрепления единства Россий-

ской Федерации, оптимизации баланса интересов Центра и субъектов РФ выступила побудительным фактором к формированию практики договорных отношений и межправительственных соглашений в качестве механизма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерального и регионального уровней. Через договоры, возможность которых предусмотрена в Конституции Российской Федерации, восполняются пробелы в законодательстве; реализуется региональная политика, осуществляется децентрализация власти путем закрепления за субъектами РФ оптимального числа полномочий в сферах совместного ведения; происходит усиление влияния субъектов РФ на принятие решений федеральными органами власти.

Договорный процесс способствует созданию федеративных отношений в соответствии с интересами Центра и субъектов РФ. При всех юридических коллизиях договорной практики вполне очевидно, что лишь на ее базе можно сформировать правовое пространство, которое будет укреплять целостность Федерации. Договоры стали действенным механизмом практического перехода страны к политической организации демократического типа.

4. Проблема разграничения предметов ведения и полномочий до сего дня остается одним из наиболее сложных вопросов во взаимоотношениях между Центром и субъектами РФ. Неполнота правового разграничения предметов ведения, неопределенность финансовой и ресурсной обеспеченности регионов и другие неотрегулированные факторы ведут к нарушению единого правового пространства, дисбалансу и противоречиям на различных конституционных и законодательных уровнях. Поэтому преодоление противоречий в регулировании федеративных отношений должно носить обоюдный характер и быть отнесено к сфере предметов совместного ведения Федерации и субъектов РФ.

Гармонизация федерального и регионального законодательств невозможна без усиления ответственности федеральных органов власти за нарушение конституционно-правового статуса субъектов РФ. Конструктивная позиция сторон, направленность на совместный поиск решений может гарантировать эффективность взаимодействия Центра и субъектов РФ. Обмен опытом между регионами, продвижение всеми сторонами взаимовыгодных экономических отношений, программы сотрудничества в областях, относящихся к совместной компетенции Федерации и регионов, — все это будет способствовать укреплению позиций регионов как партнеров федерального центра.

5. Сравнительный метод, использованный в исследовании, позволяет установить, что Федерация суверенна в пределах, определенных для нее в

предметах ведения и этот суверенитет распространяется на всю территорию государства. Но и субъекты Федерации должны быть ограниченно суверенны в закрепленных за ними вопросах. Диалектическое взаимодействие суверенитета Федерации и субъектов РФ является имманентным условием сохранения регионального и этнического многообразия России. Это многообразие предполагает и большую степень самостоятельности территорий, что нисколько не подрывает целостности государства.

В свою очередь, общность целей субъектов РФ позволяет усилить роль и влияние Центра, заинтересованного в симметричных отношениях, через создание для участников федеративного процесса равных условий развития. Сопоставительные симметрия и асимметрия субъектов РФ, тенденции в сфере федеративных отношений будут восприняты общественным сознанием только в контексте конституционного единства России. При всей сложности этой проблемы, неоднозначности сложившихся стереотипов в отношении формирующейся модели федерализма, указанные подходы должны оставаться незыблемыми, поскольку речь идет о настоящем и будущем государства.

6. Важнейшим системообразующим фактором становления Российской Федерации выступает полиэтнический характер российского общества. Поэтому проведению демократической этнополитики должно придаваться приоритетное значение. Вместе с тем в России на уровне федеральной власти пока нет достаточно четкого осмысления общенациональных интересов как системной целостности; а на уровне общественной психологии происходят процессы ослабления национально-государственного сознания россиян, связанные с отсутствием единой системы ценностей, способных консолидировать общество.

Подчеркивая безусловный приоритет прав и свобод человека и гражданина, не следует вместе с тем приуменьшать значение, а тем более отрицать существование коллективных прав народов, в том числе признанных международным сообществом: права на самоопределение, сохранение этнической идентичности, право на сохранение, развитие и свободное использование языка и культуры и другие. Обеспечение коллективных прав народов принципиально важно для самосохранения этнической общности, так и для удовлетворения интересов отдельного человека, принадлежащего к этой общности. В условиях России федеративное устройство — наиболее оптимальная форма реализации политических и социально-экономических прав населяющих ее народов.

7. Федеративное устройство России открывает широкие возможности организации власти на уровне местного самоуправления, где более полно могут быть осуществлены принципы субсидиарности и обеспечены права

национальных меньшинств, поддержка развития их языков, культур и традиций. В отличие от общероссийского, подход Татарстана к реформе системы управления на местах предполагает, что на первом этапе нет необходимости ломать единую вертикаль органов государственной власти: система самоуправления должна сформироваться на низовом административно-территориальном уровне и лишь затем перейти на уровень городов и районов.

Оптимальная модель местного самоуправления предполагает делегирование функций «снизу»: от человека — к трудовой ассоциации, местному сообществу, району, городу, республиканскому центру. Функционирование модели основывается на возрождении местного хозяйства (как первичной ячейки), укреплении собственности в малых поселениях. Без появления развитой рыночной инфраструктуры на уровне территорий нельзя ставить вопрос о дальнейшем развитии целостной системы местного самоуправления. И поскольку самостоятельность органов самоуправления немыслима без наделения их ресурсами, достаточными для осуществления полномочий, в татарстанской модели местного самоуправления присутствует принцип обеспечения населения социальными гарантиями, которые в виде социальных стандартов должны быть закреплены в правовых нормах.

8. Руководство республики при проведении в последнее десятилетие социальной политики исходило из того, что переход к рыночной экономике на всех его этапах должен осуществляться с учетом и на основе четкой программы действий и целенаправленной поддержки социально уязвимых групп населения. В кризисных условиях проводить структурную перестройку экономики без политики адресной социальной защиты невозможно.

Социальная направленность программ развития Татарстана предполагает: соединение процесса реформирования экономики с обеспечением социальной защиты населения и формированием новой социальной структуры; четкое определение контуров экономического и социального развития, способного обеспечить учет и согласованность интересов, целей и задач на уровне отдельной личности, семьи, коллектива, социальных групп, регионов и республики в целом; постепенное смещение центра тяжести и механизмов социальной поддержки на региональный уровень. Тем самым, модель Татарстана — это модель социально-ориентированной рыночной экономики и построения социального государства, с устойчивым типом роста, интегрированным в общероссийское, а в будущем — и в мировое хозяйство.

Практическая значимость исследования состоит в том, что разработанные в диссертации и апробированные в социально-политической

практике методологические подходы позволяют глубже анализировать на системном уровне происходящие в России процессы федерализации. Для современного российского общества, государственных деятелей, политиков крайне важно на научной основе подходить к решению задач дальнейшего развития страны. Поэтому результаты и выводы работы, нацеленные на оптимизацию федеративных отношений, могут найти свое применение в политико-практической деятельности Правительства и Федерального Собрания России, субъектов Федерации. Авторское видение перспектив развития российской федеративной государственности; принципов и механизмов взаимодействия федерального центра и республики — субъекта Федерации; снятия возникающих противоречий взаимодействия как на федеральном, так и на региональном уровнях; осуществления политики реформ в социально-экономической и политической областях регионов могут быть использованы (а в ряде случаев уже используются) в виде проектов конкретных документов в законодательных и исполнительных органах власти Российской Федерации и Республики Татарстан.

Полученные диссертантом результаты служат расширению теоретических представлений и аналитических возможностей в изучении федеративных отношений, места и роли субъектов Федерации в гармонизации общероссийских процессов политических, социальных и экономических преобразований на демократической и правовой основе. Авторские наработки, как представляется, могут способствовать преодолению методологических разночтений и противоречий между различными подходами к интерпретации процесса формирования российской федеративной государственности нового типа.

Полученные результаты могут найти реализацию в практике совершенствования федеративных отношений, экспертно-аналитического изучения федеративных и межэтнических отношений, институциональных преобразований, социально-политического и экономического реформирования в субъектах Федерации; в программно-целевых разработках по проблемам социального управления, проектирования законотворческой деятельности, повышения эффективности взаимодействия органов власти и основных социальных групп, снятия противоречий и социальной напряженности в обществе; при создании экспертных систем политологического и социологического обеспечения деятельности органов государственной власти регионального уровня и принятия управленческих решений, разработке политики в социальной сфере; в преподавании вузовских дисциплин политологического, социально-гуманитарного и этно-политологического циклов; в деятельности политических партий при формировании их стратегий и тактик в отношении законодательства и направлений будущего развития Рос-

сии.

Предложенная методика организации и сбора социально-политической информации может быть использована в качестве информационной, методологической и методической основы дальнейшего исследования политических и социальных процессов и противоречий, проблем социально-экономического реформирования, взаимодействия общественного мнения и институтов гражданского общества и властных структур. Причем, многие содержащиеся в работе обобщения не носят узкоспецифический, региональный характер и могут быть интерпретированы и использованы в более широком плане.

Адекватное и солидарное восприятие содержания и сущности федеративных отношений их участниками, цивилизованное разграничение предметов ведения и полномочий, их правовое и организационно-финансовое обеспечение позволят создать эффективный механизм сотрудничества и взаимодействия центральных, региональных и местных органов управления, укрепить интеграционную составляющую процесса федерализации, консолидировать российское государство при последовательном обеспечении повышения самостоятельности субъектов Российской Федерации.

Апробация основных положений и выводов работы. Основные положения и используемые автором подходы к проблематике российского федерализма легли в основу его научных публикаций, выступлений на конференциях и семинарах, в практической деятельности как на международном и федеральном уровнях, так и уровне субъекта Федерации в Государственном Совете и Правительстве Республики Татарстан. Результаты исследования были представлены на международных и национальных конференциях и симпозиумах по проблемам федерализма, а также в виде проектов документов и предложений, вносимых от Республики Татарстан в органы государственной власти Российской Федерации.

Принципиальные подходы к проблематике государственного строительства и формирования федеративных отношений нового типа, нашедшие отражение в данной работе, были апробированы в ходе работы в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Как член Совета Федерации, работающий в Комитете по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике, диссертант вносит свой посильный вклад в разработку законодательства Российской Федерации, руководствуясь при этом основными выводами и теоретическими положениями, полученными в ходе исследования.

С основными выводами и предложениями, касающимися наиболее важных аспектов развития и укрепления федеративных отношений в России, гармонизации межэтнических отношений в субъекте Федерации, раз-

работки стратегии социального реформирования, республиканской модели системы местного самоуправления и другими автор имел возможность ознакомить государственных деятелей, политиков, представителей федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации, представителей международной и российской общественности, ученых обществоведов в ходе международных и российских научно-практических конференций, симпозиумов, семинаров, «круглых столов» в период 1996-2000 гг. В последние годы автор участвовал в работе: Российско-Канадской конференции «Современный федерализм: опыт и перспективы» (Казань, июнь 1996 г.); Международного конгресса-выставки: «Международное инвестиционное сотрудничество» (Москва, февраль 1997 г.); Международной конференции: «Расширение партнерства Россия — НАТО: проблемы национальной безопасности, экономический и региональный аспекты» (Казань, ноябрь 1998 г.); Международной конференции: «Правовые основы федерализма: проблемы соответствия конституций и законов федерации и ее субъектов» (Казань, декабрь 1998 г.); V Европейского форума (Берлин, ноябрь 1999 г.); Совместного заседания Всемирного конгресса татар и Совета Федеральной национально-культурной автономии татар России (Москва, февраль 2000 г.); Международной конференции: «Евразийство на рубеже XX века» (Казань, июнь 2000 г.); Байкальского экономического форума (Иркутск, сентябрь 2000 г.); I Международного Конгресса конфликтологов (Казань, октябрь 2000 г.) и др.

Практические выводы, касающиеся развития федерализма, договорной практики, гармонизации правовых отношений между федеральным центром и субъектом Федерации, были использованы в работе двусторонней Комиссии по вопросам реализации соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, Согласительной комиссии Приволжского федерального округа.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Содержание работы определялось целью и задачами, которые были поставлены исходя из актуальности темы, объекта и предмета исследования, а также общепринятой логики научного исследования. Последняя требует в первую очередь определение проблемной ситуации и постановки самой научной проблемы. Вместе с тем сложность и дискуссионность предмета исследования обусловили необходимость достаточно детального рассмотрения содержания процесса федерализации социально-политической сферы социума на общенациональном (государственном) и на региональ-

ном (субъектном) уровнях; необходимость системного анализа двух уровней отношений и взаимодействий в их взаимном влиянии и противоречивости отношений. Изучение совокупности поставленных вопросов, раскрытие искомым взаимосвязей с учетом особенностей и специфики развития российского федерализма логически сделали возможным обосновать основные подходы к дальнейшему развитию и совершенствованию федеративных отношений в российском обществе.

1. Методологические вопросы изучения политического и социально-экономического развития субъектов РФ в условиях новой российской государственности

В предпринятом политологическом анализе автор исходил из того, что последнее десятилетие в развитии Российского государства связано с наступлением нового этапа в становлении федерализма. Формирование Федерации выступает средством достижения целей демократического развития общества. В настоящее время делаются первые шаги к правовому государству и демократии, политическому плюрализму. Поэтому рассуждать о подлинном федеративном устройстве пока преждевременно. Внимание к проблемам федерализма обусловлено необходимостью упрочения целостности России, укрепления демократии через соблюдение прав и интересов национальностей, предотвращение межэтнических конфликтов, развитие рыночной экономики на основе учета особенностей культуры и традиций народов.

Системный анализ феномена федерации предполагает формулирование определяющих ее условий. В теоретико-методологическом и в практическом аспектах нынешний этап развития государственности связан с поиском ответов на многие вопросы политического, экономического, этнического характера, поскольку до сих пор нет единой концепции развития Российской Федерации. Однако большинство исследователей сходятся во мнении, что федерализм как явление объективно целесообразен и необходим для России. Такая роль федерализма вытекает из его сущности как средства урегулирования противоречий и способа объединения людей в сообщества на разных уровнях территориальной организации власти.

Принятие Конституции РФ в 1993 г. стало новым этапом в построении российского федерализма в качестве одного из основных направлений демократизации государства. В ст. 5 Конституции РФ закреплено: «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной

власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации»¹. Федерализм, как принцип взаимоотношений Центра и субъекта Федерации предусматривает, что наряду с общегосударственными признаются и гарантируются интересы территорий и народов, проживающих в России.

Российская Федерация представляет собой исторически уникальное явление. Форма ее государственного устройства менялась под воздействием различных факторов и, прежде всего, под влиянием многонационального состава населения. Своеобразие российского федерализма в том, что в нем сочетаются как территориальный, так и национально-территориальный принципы. По своему содержанию федерализм выступает одновременно средством предотвращения как жесткой бюрократической централизации, чреватой тенденцией к унификации, унитаризации и создающей опасность установления авторитарного режима, так и тенденции децентрализации, ведущей, в конечном счете, к разрушению целостности российского государства.

Особенность России в том, что ее федерализация проходила сверху, директивно, путем предоставления регионам вынужденных уступок. Поэтому, как свидетельствуют исследования, ее асимметричность — это объективная реальность. Тем самым ошибочны как представления о том, что договоры о разграничении полномочий и предметов ведения между федеральным центром и субъектами сделали Федерацию асимметричной, так и стремления ее преодолеть, поскольку практически ни одна федерация в мире не является симметричной. Асимметрия — важное средство отражения существующего многообразия интересов в федерации. Само существование федерации — показатель наличия несовпадающих интересов, которые могут учитываться и координироваться благодаря федеративному устройству. Игнорирование фактического неравенства субъектов Федерации, попытки насаждения сверху «равенства неравных» являются одним из потенциальных источников напряженности в федеративных отношениях.

Создание механизма федеративных отношений не может ограничиваться только конституционным провозглашением принципов и форм государственного устройства, заключением договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Федерация — это своеобразный общественный договор, так как в его основе лежат изначальное правовое равенство граж-

¹ Конституция Российской Федерации. М., 2000. С. 5.

дан и образующих федерацию субъектов. Федерация как форма государственности возникает тогда, когда она отвечает социально-экономическим и социокультурным интересам людей, когда в основу отношений положена экономическая целесообразность. Кроме того, образование реальной федерации невозможно без политической воли руководства страны, достаточной для обеспечения интересов большинства граждан.

Формирование цивилизованного понимания содержания экономических принципов и интересов федерального центра и субъектов Федерации — важнейшая задача в теории и практике российского федерализма. С учетом фактора федерализма меняется структура государственной власти и экономики, характер связей между ними, механизмы управления и регулирования экономических процессов, критерии эффективности социальной политики. Власть и экономика становятся «многоэтажными». Федерализм в России выступает формой проявления, разрешения и воспроизводства сложной совокупности политических, экономических, социальных, и национальных отношений. Пределы развития федерализма определяются потребностями устойчивости государства, эффективного функционирования экономики, обеспечения конституционных прав и свобод граждан, коллективных прав народов.

Значительное внимание уделено в диссертации вопросам экономического федерализма, содержанием которого является взаимодействие федерального центра и субъектов Российской Федерации в финансовой, бюджетной, налоговой сферах, а также в сфере собственности. В экономическом смысле федерализм вводит в экономическую политику и рыночное регулирование фактор существования и взаимодействия системы управляющих и регулируемых центров власти и принятия решений; меняет характер связей по вертикали, когда возникает подсистема отношений на принципах согласования, самостоятельности и взаимодействия; актуализирует проблему соотношения централизации и децентрализации; порождает необходимость согласования интересов и целей субъектов федеративных отношений.

В настоящее время обозначилась тенденция разделения субъектов Федерации на самодостаточные регионы (доноры федерального бюджета) и экономически слабые — получатели дотаций. Субъекты РФ, несущие основную тяжесть обязательств перед бюджетом, не располагают институциональными каналами перевода своих экономических преимуществ в политическое влияние, лишены возможности играть роль активного фактора экономической политики Федерации. Региональная политика нередко понимается исключительно как процесс сглаживания различий в развитии регионов трансфертами. Практика показала, что задача сближения уровней

при этом не решается, а заинтересованность регионов в повышении собственных доходов падает.

Конституционное положение о равенстве субъектов РФ предполагает равные «стартовые условия» для определения объемов государственно-властных полномочий, пределы и содержание которых ограничены Конституцией РФ. При обязательном соблюдении принципа равноправия субъектов следует учитывать, что нет двух одинаковых регионов. Разнообразие регионов и положительный опыт социально-экономического развития отдельных субъектов РФ необходимо использовать для отработки различных моделей в решении социально-экономических проблем. Разнообразие регионов — это мощный потенциал, основа конкурентных преимуществ России перед другими государствами. В условиях продолжающегося системного кризиса выровнять стартовые условия регионов нереально и фактический разрыв в социально-экономическом и финансовом положении регионов будет сохраняться. В этой связи особую роль начинают играть механизмы финансового выравнивания и поддержки «депрессивных регионов».

Проведенный анализ показывает, что политико-правовые коллизии, которые возникают между Центром и субъектами РФ, порождены не федерализмом как формой государственного устройства, а вытекают из несовершенства федеративных отношений, прежде всего, в сфере разграничения полномочий. Среди причин возникающих проблем — отсутствие четко очерченного круга прав и обязанностей органов власти на всех уровнях; незавершенность процесса разграничения полномочий по предметам совместного ведения; излишняя регламентация деятельности органов государственной власти субъектов РФ в федеральном законодательстве; несовершенство модели бюджетного федерализма; перегруженность Центра несвойственными ему функциями; практикуемое вмешательство Центра в компетенцию органов государственной власти субъектов РФ; различия в темпах развития федерального и регионального законодательства; несоблюдение органами государственной власти субъектов РФ норм Конституции России и федеральных законов. Решение этих и ряда других проблем требует проведения согласованной экономической политики федерального центра и субъектов РФ.

Важнейшим условием успешного функционирования Федерации выступают: распределение властных полномочий на всех уровнях без ломки конституционных основ государства; четкое разделение функций власти внутри правительств каждого из уровней управления (федеральные органы, субъекты Федерации, территории местного самоуправления); сотрудничество федеральной и региональных властей, что предполагает, в частности, наделение последних реальными полномочиями.

Опыт российского федерализма доказывает, что полиэтнический характер общества неизбежно отражается в процессе государственного строительства. Переплетение и взаимовлияние проблем национального на общегосударственном и региональном уровнях, их взаимодействие как по вертикали властных отношений (Центр — республика), так и по горизонтали (республика — субъекты РФ) придают уникальность всему процессу федерализации. Прошедшее десятилетие доказало бесперспективность попыток связать федерализм только с одним из принципов его построения: территориальным или национально-государственным. Поэтому комплексное осмысление проблем федерации (целого) может быть продуктивным лишь в аспекте всестороннего анализа составляющих ее частей (компонентов). Нельзя разрешить противоречия федеративного строительства не вникая в существо этнических проблем регионального уровня.

Исследование различий и сходства государственных образований или их элементов, — сознательный выбор, продиктованный реальностью переживаемого Россией периода. Сравнительный метод в исследовании взаимодействий Центра с субъектом РФ, динамики политических процессов в Татарстане и других субъектах Федерации явно недостаточно используется для анализа инновационных процессов в структуре полиэтнических федеративных образований. Однако именно этот метод дает возможность сформировать систему в оценке явлений и причинно-следственных связей, которая базируется на строго отобранном, апробированном практикой материале, используемом для сопоставления проблем федерализма.

2. Становление федеративных отношений в России и социально-политическое развитие Республики Татарстан

Опыт федерализации в России доказывает, что договорная практика выступает важнейшим конституционным инструментом укрепления федеративных отношений, формирования сбалансированной системы прав и ответственности Центра и регионов, создания эффективных механизмов взаимодействия органов государственной власти разного уровня. На рубеже 1980–1990-х гг. Татарстан одним из первых в Российской Федерации стал реально разрабатывать и внедрять в политическую практику механизмы построения новой модели федеративной государственности на базе Конституции РФ и Конституции РТ. Значимым шагом в этом направлении стал Договор «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан», который доказал возможность цивилизованного снятия противоречий между

Центром и республикой — субъектом Федерации.

Оценивая значение этого документа, следует подчеркнуть, что Договор закрепил право Татарстана самостоятельно решать вопросы формирования системы органов государственной власти; осуществлять внешнеэкономическую деятельность, участвовать в международных организациях. Договор создал условия для возрождения и развития родного языка и культуры татар, других народов, проживающих в республике. Он стал существенным фактором повышения экономической самостоятельности республики, предоставил возможность в значительной мере влиять на процесс подготовки и принятия решений на уровне федерального центра по вопросам, затрагивающим интересы республики.

Опыт Татарстана свидетельствует, что субъекты РФ могут стать «точками роста» в процессе укрепления государственности и восстановления инвестиционного потенциала России, углубления демократических преобразований. Результатом договорной практики является достижение баланса интересов с учетом особенностей исторического, политико-экономического и социокультурного развития субъектов РФ. В условиях незавершенности процессов федеративного строительства договор позволил сформировать правовое пространство, укрепляющее целостность Федерации. При этом принципы взаимодействия должны быть политически, экономически и социально выгодны для всех участников политико-правовых отношений.

Договоры и соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий относятся к основам конституционного строя России и по отношению к Конституции РФ носят подчиненный характер. Они не могут толковаться как изменение правового статуса Федерации и ее субъектов. Определяемое договорами правовое регулирование осуществляется либо в развитие действующего законодательства, либо до его окончательного урегулирования. Договоры и соглашения позволяют: решать самостоятельно многие задачи государственного строительства; устанавливать контроль за правовым регулированием субъектами РФ реализации полномочий по предметам совместного ведения, в том числе и неурегулированных федеральным законодательством; реализовать конституционное право субъектов РФ передавать предметы своего ведения в совместное управление.

Автор убежден, что федеральный центр и субъекты РФ являются выразителями идеи государственного суверенитета в пределах своих полномочий. Сложившаяся политико-правовая практика и международный опыт доказывают, что в федеративных системах государственный суверенитет является свойством федеративного государства в целом, а значит — реализуется на общефедеральном и на уровне субъектов федераций. Развитие до-

говорной практики и конституционность этого процесса — две взаимосвязанные стороны, фундамент российского федерализма, опираясь на которые можно выстроить уникальную Федерацию.

Перспективным направлением использования и расширения договорной практики в Российской Федерации, могло бы стать: 1) проведение социально-экономических экспериментов, отработка экономических моделей развития в рамках отдельно взятого субъекта РФ; 2) конкретизация государственной политики с учетом социально-экономических особенностей регионов; 3) устранение правовых пробелов и согласование законодательства Федерации и ее субъектов; 4) политическое урегулирование и предотвращение региональных конфликтов; 5) совершенствование территориального устройства государства; 6) оптимизация структуры органов исполнительной власти и системы управления, в частности, «встраивание» института федеральных округов в существующую систему взаимоотношений между различными уровнями власти.

Россия сильна не только единством, но и непохожестью отдельных ее частей. Федеральный центр должен быть освобожден от излишних функций, которые целесообразно передать на места вместе со средствами для исполнения. Согласно принципу субсидиарности вопросы, которые можно решать на низовых уровнях управления, не должны передаваться наверх. В основу государственного устройства должен быть положен принцип, сочетающий прагматический подход и добровольное ограничение свободы субъектов властных отношений во имя общих интересов. Общероссийское конституционное поле должно стимулировать, а не сковывать развитие территорий.

Будущее России и свое собственное будущее Татарстан связывает с формированием демократического федеративного государства. Совершенствование федеративных отношений входит в число приоритетных задач общегосударственной национальной политики. Утверждение принципов демократического федерализма приводит к согласованному подходу и уходит от крайностей — сепаратизма и унитаризма. Речь идет о становлении самоуправленческого типа Федерации на базе Конституции РФ и договоров, которые предполагают организацию отношений с регионами на основе партнерства, делегирования полномочий и разграничения предметов ведения. При этом Центр и регионы должны обладать теми правами, обязанностями и ресурсами, которые адекватны их предназначению, задачам и функциям.

Укрепление вертикали власти предполагает обеспечение исполнения органами власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях соответствующих их компетенции функций и законов. Практическими ша-

гами по совершенствованию федеративных отношений могло бы стать: создание эффективного механизма участия субъектов Федерации в разработке законопроектов по предметам совместного ведения; их участие в работе Комиссии Правительства России по законопроектной деятельности; возобновление работы Комиссии при Президенте РФ по подготовке договоров о разграничении предметов ведения, расширение ее полномочий.

Укрепление единства и целостности России актуализируют проблему формирования общего правового пространства. Уточнение полномочий органов федеральной власти и субъектов Федерации по регулированию вопросов, отнесенных к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, а также обеспечение взаимного учета мнения в ходе разработки законов снимет напряжение в отношениях Центра с регионами, стабилизирует общую политическую ситуацию. Результатом урегулирования проблемы должно стать максимальное уменьшение неопределенных полномочий по предметам совместного ведения.

Конституционный принцип самостоятельности власти (федеральной, региональной и муниципальной) предполагает не только право соответствующих структур принимать решения по вопросам своей компетенции, но и обязанность решать эти вопросы. При этом каждый уровень должен обладать правом введения и взимания собственных налогов, для чего в федеральном законодательстве следует закрепить такое право за соответствующими органами власти. Различные уровни власти должны обладать более широкой свободой в решении вопросов налогообложения, нежели та, которой они пользуются сейчас. Это решение обеспечит эффективность управления и необходимую степень самостоятельности субъектов РФ, муниципальных органов в решении вопросов, входящих в круг их полномочий.

Законотворческий процесс в федеративном государстве — внутренне противоречивый пласт взаимодействия. Поэтому речь должна идти не только о «приведении в соответствие», а о гармонизации федерального и регионального законодательства, поскольку по многим направлениям законы субъектов РФ опережают федеральные. Очевидна необходимость поднять авторитет федеральной власти и уровень исполнения федерального законодательства в регионах, но столь же необходимо усилить ответственность федеральных органов за нарушение конституционно-правового статуса субъектов РФ. Снятие внутренних противоречий не может быть решено в одностороннем порядке. Результатом урегулирования проблем должно стать максимальное уменьшение неопределенных полномочий по предметам совместного ведения.

В начале 1990-х гг. Татарстан одним из первых в России начал разрабатывать и внедрять в практику механизмы построения новой демократи-

ческой государственности. Провозглашение Декларации о государственном суверенитете стало началом проведения активной политики по реформированию федерализма и национально-государственного устройства республики. К 1990 году в Татарстане сложилась благоприятная социально-психологическая атмосфера, сформировались объективные предпосылки для принятия этого решения. Идея демократизации выступила мощным объединяющим фактором социальной активности, возрождения национального самосознания.

В отличие от многих регионов, где суверенизация привела к межнациональным трениям и конфликтам, в Татарстане Декларация стала основой проведения демократических преобразований и сохранения межнационального согласия. Она закрепила в качестве важнейшего принципа развития государственности соблюдение интересов всех граждан республики, их прав и свобод независимо от национальной, религиозной и социальной принадлежности. Проведенный в марте 1992 г. референдум, принятие новой Конституции РТ позволили сделать следующий важный шаг по пути расширения демократии, реализации прав каждого ее гражданина в соответствии с нормами международного права, повышения экономической самостоятельности Татарстана. Все это способствовало стабилизации политической ситуации, укреплению отношений в сфере межнациональных отношений.

В Татарстане взаимодействие властных структур всех уровней всегда находило поддержку населения, способствовало сохранению гражданского мира и стабильности. Преодоление национальных трений, достижение взаимопонимания возможны лишь на основе принципов межнационального сотрудничества. Полиэтническая концепция демократии, политика сохранения и поддержки культурно-этнических различий вместо их нивелирования стали важным фактором проводимой в республике государственной политики. Принятый в 1990 г. курс социально-политического развития выдержал испытание временем. Политический имидж республики стал определяться динамизмом инновационных процессов по созданию демократического, социального государства, реальному вкладу в формирование обновленной Российской Федерации.

3. Этнополитические процессы как фактор федеративных отношений

В многонациональной России одним из центральных факторов развития был и остается национальный вопрос, а его концентрированным выражением выступает проблема свободной реализации прав наций и народов

на самоопределение. Строительство Федерации есть двуединый процесс. Его развитие зависит от цивилизованности форм решения национального вопроса, с другой стороны, — успешная федерализация невозможна без своевременного преодоления возникающих противоречий как на национально-государственном, так и на административно-территориальном уровнях. Обе тенденции только в единстве могут стать прочным фундаментом реформирования Федерации в целом.

Недооценка значимости национального вопроса в нынешних условиях, возможностей его многовариантного решения находит свое выражение в тезисах об отказе от принципа самоопределения народа, закрепленного в Конституции России и международно-правовых документах, в сведении решения национального вопроса до уровня создания культурно-национальных автономий. При таком подходе забывается, что национально-культурная автономия и принцип самоопределения народов соотносятся друг с другом как часть и целое, и потому — неразделимы. Вместе с тем этногенетическое многообразие социокультурных составляющих субъектов Федерации требует реализации поливариантной национальной политики, согласованной со специфическими условиями жизнедеятельности народов республик, краев, областей и автономий.

Для обеспечения целостности России необходимо закрепить представительство интересов этносов на федеральном уровне, которые сейчас практически никем не представлены. Целесообразным было бы создание особого представительного органа, выражающего национальные интересы, либо при Президенте России, либо в качестве Палаты Национальностей Федерального Собрания. В настоящее время в стране появились достаточно сильные этнополитические организации, и учет их запросов — обязанность федеративного государства. В концепции Государственной национальной политики закреплено предложение об «образовании Ассамблеи народов России для налаживания диалога между органами государственной власти и национальными общностями, ее участия в законотворческом процессе, осуществления миротворческой деятельности»¹. Объединение в лице республик и диаспор может дать формулу создания легитимного органа, отражающего интересы этнотерриториальных образований и дисперсно проживающих этносов.

Важнейшая проблема нынешнего этапа федеративного развития —

¹ Концепция Государственной национальной политики Российской Федерации // Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации / Р.Г. Абдулатипов, В.А. Михайлов, А.А. Чичановский. М., 1997. С. 29.

это подготовка Закона о государственной национальной политике Российской Федерации. Кроме того, без создания гражданского общества в России не приходится рассчитывать на появление столь необходимой сегодня концепции общенациональной идеи. Практика цивилизационного развития показывает большую эффективность тех политических систем, где приоритет отдается политическим и гражданским правам человека и реализации его социальных потребностей. Именно в этой системе отношений российскому обществу необходимо вести работу по выработке общенациональной идеи. Вполне очевидно, что национальная идея вне прав нерусских народов может быть реализована только в условиях авторитарного режима. В демократическая Россия должна вырабатывать национальную доктрину, исходя из тезиса полиэтнического государства. Поэтому одной из основных задач при выработке национальной доктрины остается формирование многонациональной демократической Федерации.

Республика Татарстан как субъект РФ выступает в качестве целостной системы, для функционирования и развития которой необходимо обеспечить реализацию целого комплекса потребностей. Осмысление совокупности этих потребностей на уровне политических и социальных институтов, социальных групп и индивидов позволит сформировать систему национально-государственных приоритетов. Благоприятным фактором, способствующим этому, выступает наличие тенденции формирования полиэтнической, социально-территориальной общности людей, — татарстанцев, — объединенных гражданственностью своей позиции по отношению к республике и России. Этот процесс относится к числу важнейших показателей стабильности и свидетельствует о ярко выраженном на уровне общественного сознания феномене национально-государственной идентификации. Без наличия у большинства людей такого типа сознания не может быть политической консолидации общества.

Совокупность исторических и социальных факторов, высокая степень межэтнической толерантности во взаимодействии между нациями, народностями и этническими группами придают Татарстану неповторимый полинациональный колорит. Нации как субъект общественного развития обладают индивидуально специфическими чертами. Поэтому не случайно в концепции духовного возрождения республики важная роль отводится ценностям и традициям татарского этноса. Его научный, образовательный, интеллектуальный потенциал являет собой индикатор развития республики. Специфика Татарстана в том, что республика несет ответственность за сохранение и развитие духовного наследия всего татарского этноса, проживающего в регионах России и за ее пределами.

В республике сформировался уникальный этносоциальный тип насе-

ления, знакомого с культурой, обычаями, правилами повседневного поведения и интересами каждой из сторон; динамично формируется субкультура «пограничья», где национальные предрассудки уступают место универсальным общечеловеческим ценностям. При такой специфике межнациональные отношения приобретают особую функцию, придавая политике государства в этой сфере первостепенное значение. Социологический анализ социально-политической ситуации в Татарстане, состояния и перспектив развития межэтнических отношений позволяют проводить конструктивную национальную политику. Знание субъектами государственного управления настроений в обществе способствует поиску компромиссов, взвешенному решению сложнейших политических проблем, позволяет избегать серьезных трений на национальной почве.

В последние годы потребность в этноисторической самоидентичности обрела публичный характер. Фактор национального самосознания и общенациональная идея предстают мощным средством массового воздействия. Поэтому вопросы гармоничного межэтнического взаимодействия, опережающего снятия противоречий, национальной консолидации татарского этноса тесно переплетаются и оказывают существенное влияние друг на друга. В Татарстане традиционно соблюдается баланс языков, культур, конфессий, этнических групп, без чего невозможно построить гражданское полиэтническое общество. Как на государственном, так и на уровне отдельных регионов республики приняты необходимые управленческие решения, разработаны комплексные программы развития национального образования, культур и искусств.

В рамках проводимой национальной политики одна из задач связана с превращением республики в ядро культурного притяжения, политической консолидации и возрождения татарского народа, который является вторым по численности в России. Сегодня Татарстан, осуществляя взятые на себя функции центра политической и культурной консолидации этноса, реализует большое число образовательных, лингвистических и других программ сохранения и развития татарской национальности, используя возможности организационных форм национально-культурных автономий татар России. В последние годы татарские школы стали открываться во многих регионах России: только в 16 субъектах Федерации (по состоянию на начало 2000 г.) функционировало — около 700 татарских детских дошкольных учреждений, свыше 900 татарских школ, а в 820 школах татарский язык изучался в качестве общеобразовательного предмета. С целью придания этому процессу системного характера были заключены Соглашения о сотрудничестве в области образования с 25 субъектами Российской Федерации.

Вторым по важности направлением национальной политики выступа-

ет превращение татарского языка в реально функционирующий государственный язык. Состояние общественного мнения по языковой проблеме свидетельствует о растущей популярности и поддержке среди представителей различных национальностей идеи реального билингвизма в Татарстане — национально-русского двуязычия, которое предполагает высоко грамотное владение обоими языками: как родным, так и вторым языком, выступающим в качестве средства межнационального общения, интегрирующего и коммуникативного канала взаимодействия в полилингвистической среде.

Вступление общества на путь реформ расширило возможности для обсуждения и оценок как прошлого опыта, так и нынешних проблем. Вместе с тем связанный с кризисом в экономике социальный дискомфорт, который при определенных условиях может переноситься на национальную почву, проявляется порой как недовольство условиями существования нации в целом. Эта многоплановая реальность должна учитываться при анализе указанного феномена, как и то, что национальная проблематика (межэтническое взаимодействие) имеет для Татарстана и для России в целом исключительную значимость. Основные составляющие экономической, социально-политической и духовной жизни общества тесно связаны и переплетены с национальным фактором. Поэтому от своевременного решения национальных проблем зависит успех социальных преобразований.

Реализуемая в республике государственная национальная политика характеризуется, как последовательное утверждение атмосферы взаимного уважения, согласия и доверия между представителями разных национальностей. В рамках этой политики все этнические общности имеют адекватные возможности для развития. В Татарстане сложилась (и воспроизводится) психологически благоприятная социальная атмосфера. В республике практически отсутствуют явно выраженные очаги межнациональной напряженности. Что касается имеющихся противоречий в межнациональных отношениях, то на современном этапе они выступают стимулом прогрессивных преобразований и не ведут к консервации архаичных форм жизнедеятельности или росту межэтнической напряженности.

Среди комплекса факторов, регулирующих процессы национального развития и межнационального взаимодействия, важное значение принадлежит информированности людей, которая складывается как под воздействием официальных СМИ, так и в результате влияния неинституционализированных каналов циркулирования оценок и мнений. Все это выдвигает проблему адекватности социальной информации, связанной с национальной проблематикой. Уровень информированности в области национальных проблем — это не только наиболее симптоматичный показатель состояния субъективного фактора межнациональных отношений, присущих этим от-

ношениям мнений и оценок, чуткий социально-психологический барометр, но и активный канал «ретрансляции» общественного мнения, обратного воздействия социальной информации на конкретные слои и группы населения.

Данные исследований выявили определенную взаимосвязь между информированностью, состоянием социально-психологического фактора сознания и поведением в области межнационального взаимодействия и общения. Высокая степень информированности по указанной проблеме тесно связана с обостренным вниманием к происходящим здесь процессов, а с другой стороны, — более толерантным отношением к их протеканию. Выявленные тенденции диктуют необходимость придания интересам в сфере межнациональных отношений устойчивой направленности, а в аудиовизуальных и печатных СМИ при освещении темы национального (межнационального) должны взвешенно распределяться смысловые акценты, которые позволят избежать как национального нигилизма, так и национальной односторонности.

Проведение социально ориентированной национальной политики предполагает отказ от распространенного порой в практике «аварийного» управления общественными процессами и переход в режим «профилактического» управления. Для этого необходима своевременная и представительная в масштабах всей республики информация о мнениях и оценках людей по поводу происходящих перемен. Совершенствование сферы межнациональных отношений немыслимо также без преодоления кризисных явлений в экономике, повышения качества жизни людей, решения социокультурных проблем.

4. Реформирование институтов государственной власти и системы местного самоуправления в субъекте РФ

Особенностью современного этапа общественного развития становится возрастание роли политического фактора. Он выступает в качестве активной социообразующей силы как механизм прямого формирования новых общественно-политических отношений и социальных систем разного уровня. Субъекты социального действия, — вновь формирующиеся и традиционные институты, возникшие в одних исторических условиях, — вынуждены включаться в выполнение иных, зачастую несвойственных и непривычных им функций. Институты власти на разных уровнях, сохраняя в своей структуре и в используемых методах значительный набор черт авторитаризма, объективно вынуждены осуществлять реформы, призванные, в конечном счете, разрушить любые основания его потенциального возрож-

дения.

Власть как способность принимать и осуществлять управленческие решения, воздействовать на социальные институты и процессы существует на всех этапах эволюции общества. Другое дело, что она может быть бессистемной, фрагментарной или слабо структурированной и потому неэффективной. Влияние политического фактора зависит во многом от того, насколько хорошо структурированы политические силы; есть ли в политико-административных образованиях четкая внутренняя структура, отлажены ли механизмы их взаимодействия, подведена ли под их деятельность адекватная законодательная и нормативная базы; обладают ли государственные, региональные и местные лидеры необходимыми личностными качествами.

Как показали прошедшие в марте 2001 г. выборы наиболее широкую поддержку в общественном мнении имеет Президент Татарстана М.Ш. Шаймиев. Причем, эти показатели стабильны на протяжении длительного времени. Деятельность правительства и Государственного Совета республики воспринимается массовым сознанием в значительной степени более прагматично. Наибольшая «критическая масса» отрицательных оценок по отношению к деятельности правительства сформировалась в Казани и городах республики, по отношению к парламенту — в городах. Кроме того, исследования выявили низкий уровень информированности респондентов об основных направлениях деятельности органов государственной власти и управления РТ. Действия политических лидеров и институтов власти попадают в поле зрения общественного мнения лишь в той мере, в какой они ориентированы на массовое восприятие и участие в процессах реформирования, когда интересы большинства начинают выступать предметом деятельности государства, политиков, партий, движений и организаций.

Мандат доверия избирателей к властным структурам — величина переменная. Он постоянно должен подкрепляться социальной направленностью реформ, отражать интересы широких слоев общества. Если этого не происходит, то легитимность власти может быть поставлена под сомнение. Подобная трансформация стала происходить в Российской Федерации в середине 1990-х годов. Общефедеральная политика, направленная на преодоление последствий централизованной экономики, перераспределение государственной собственности и формирование капиталистического рынка в его худшем варианте — вступили в противоречие с ожиданиями большинства россиян. Естественным следствием подобного положения стало усиление у определенной части населения тяги к сильной центральной власти.

Становление многопартийности в республике проходит во многом также противоречиво, как и в целом в России. Длительная монополизация

властных функций одной партией породила сковывание демократии, отчуждение народа от власти (и наоборот), устранение возможности соревновательности в политической жизни. Поэтому на первоначальном этапе появления многопартийности политическое размежевание шло по вопросу о будущем статусе Татарстана. Дальнейшее развитие политического процесса ознаменовало перегруппировку политических сил и формирование современного спектра идейных ориентаций партий и движений. Однако ведущей тенденцией политического сознания продолжает оставаться отчуждение от процесса партийного строительства, его сохраняющаяся политическая дезориентированность.

Речь в этой ситуации идет о неразвитости оппозиции как социального института, который взаимосвязан с различием социальных и экономических интересов людей. Сегодня в массовом сознании доминантными выступают вопросы личной безопасности, социальной поддержки малоимущих, работы учреждений здравоохранения и общественного транспорта. На их нерешенность в городах и районах респонденты указывают в ходе каждого исследования. Исследование показало, что авторитет властной структуры любого уровня и формы организации в определяющей степени зависит от ее открытости, «тесноты взаимодействия» с гражданами, а с другой стороны, от результативности работы, эффективности решения проблем, с которыми сталкивается население региона.

С расширением прав органов государственной власти и управления на местах в Татарстане встала задача разработки концепции регионального управления для модели рыночных отношений. Центр тяжести в реализации социально-экономической политики должен переместиться на уровень первичных субъектов управления — в города и районы, органы местного самоуправления. Смысл децентрализации управления — в передаче значительной части прав и ответственности на места, что идет в русле объективных тенденций развития местного управления и накладывает новые обязательства на политику в регионах республики. Однако эти перемены должны происходить точно во времени, быть взаимоувязанными на микро- и макро- уровнях.

Главная задача реформирования — это переход от отраслевого к функционально-целевому социально-ориентированному типу управлению. Именно при таком подходе достигается консолидация деятельности управленческих структур. Кроме того, в отличие от авторитарно-технократического данный тип управления включает обратную связь в состав управленческого цикла. В целом функции правительства и органов исполнительной власти должны быть сведены к социальному обслуживанию населения. В перспективе предполагается создать встроенный механизм

перманентного совершенствования системы госуправления.

Индикативное планирование экономики и качества жизни требует пересмотра количественного и качественного состава государственных структур, которые должны обладать способностью прогнозировать состояние экономики и социальной сферы. Речь идет об их сокращении и возрастании профессионального уровня. Совершенствование структуры управления должно идти по пути дальнейшего разграничения полномочий и предметов ведения между федеральными, республиканскими и местными органами власти. На каждом из этих уровней на разных этапах его развития будут решаться свои задачи.

Как федеральный, так и республиканский уровни власти должны обеспечить соблюдение положений Договора о разграничении предметов ведения и полномочий. Взаимодействие правительства республики с городами и районами должно быть нацелено на формирование в них самостоятельного и полноценного бюджетного процесса. Местные бюджеты должны быть сбалансированы по доходам и расходам на основе предварительно установленных нормативов. Каждый уровень управления в соответствии с поставленной задачей обеспечения качества жизни должен соизмерять свои ресурсы и цели с механизмами их достижения, с налоговыми поступлениями и переменами в образе жизни людей.

В этом аспекте формирование жизнеспособной системы местного самоуправления (МСУ) — необходимый этап в построении правового государства, поскольку именно эта система является органической частью механизма сдержек и противовесов для органов государственной власти. В Татарстане процесс становления и развития системы МСУ имеет свою специфику: отрабатывается функциональная модель местного самоуправления на уровне сел и поселков. Не решив законодательно вопросы распределения полномочий, не создав финансовую и экономическую базу прямого народовластия, нельзя поднять уровень местного самоуправления до городов и районов, как это сделано в других регионах России. Решение задач преодоления отчуждения людей от власти на уровне городов и районов видится в укреплении местного самоуправления, его демократизации, развитии правовых и материально-финансовых основ.

В Татарстане с учетом опыта работы действующих советов МСУ были внесены изменения в Закон РТ о местном самоуправлении, принят закон о выборах депутатов представительных органов и должностных лиц МСУ в Татарстане. По состоянию на начало 2000 г. в республике работало 956 органов МСУ (905 сельских, 20 поселковых, 7 — в городах районного подчинения и 24 — в жилых комплексах г. Казани). В центре их внимания вопросы строительства жилья и дорог, газификации, деятельности учреждений

здравоохранения, образования и культуры, благоустройства сел и деревень, проблемы социальной защиты. Функции и структура органов власти определяются двойственной природой местного самоуправления, сочетающей черты представительной и исполнительной властей.

На сегодня сформировалось реальное противоречие между нормативно-правовыми механизмами регулирования местных самоуправлений и рыночными принципами функционирования субъектов собственности, действующих на их территориях, которое сдерживает формирование рыночной инфраструктуры, новых методов организации хозяйственной жизни и процесс появления реального собственника. Поэтому перспективными направлениями укрепления и развития системы МСУ в республике являются: активное использование всего многообразия форм собственности в их деятельности; внедрение на местном уровне передовых форм хозяйствования и управления различными секторами экономики; разработка и поддержание минимальных социальных стандартов во взаимодействии с республиканским и районным бюджетами; применение корпоративных форм управления ресурсами, где особая роль должна отводиться ресурсам населения; аккумуляирование средств населения в объекты муниципальной собственности и ряд других. С учетом накопленного в практике МСУ опыта стало очевидным, что изменение структуры экономики, производственных отношений, влечет за собой и необходимость изменения полномочий органов местного самоуправления. Без решения этой задачи нельзя рассчитывать на дееспособность народовластия в целом.

В этом смысле уже в ближайшей перспективе представляется необходимым: в субъектах Федерации уточнить перечень вопросов местного значения; определить территориальный уровень, на котором осуществляется местное самоуправление, с учетом административно-территориального устройства, сложившейся социально-экономической ситуации, исторических и национальных традиций субъектов РФ; установить формы контроля со стороны субъекта Федерации за деятельностью органов МСУ в целях обеспечения соблюдения ими законности, а также исполнения переданных государственных полномочий; предоставить органам государственной власти субъекта РФ право участия в решении отдельных вопросов местного значения, имеющих государственную важность, определив при этом пределы государственного регулирования таких вопросов. Особое внимание на федеральном уровне должно быть уделено созданию системы правовых гарантий, обеспечивающих защиту прав и интересов местного самоуправления от необоснованного вмешательства в их деятельность органов государственной власти.

5. Особенности реализации социально-экономических реформ в Республике Татарстан

Республика Татарстан одной из первых в Российской Федерации вступила на путь инновационных преобразований в основных сферах общественной жизни, избрала во многом уникальный путь вхождения в рыночную экономику. Речь идет об особом подходе в разработке и принятии стратегии управления социальными процессами, что нашло проявление в положительных тенденциях в экономике и социальной сфере. Татарстан прочно вошел в число регионов-лидеров по ряду показателей. Уже за первые четыре года после подписания Договора «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» объемы промышленного производства республики выросли на 9%.

В Татарстане, благодаря превентивным мерам по обеспечению адресной социальной защиты, сложилось в целом толерантное отношение к реформам. Однако именно дифференциация по доходам стала фактором, в значительной степени определяющим социально-психологическую атмосферу в обществе и поведенческие ориентиры, способствующие росту социальной напряженности. Как следствие основной целью социальной политики на начальном этапе вхождения в рынок в республике становится идея стабилизации уровня жизни населения с последующим его повышением по мере преодоления кризиса экономики.

Благодаря мерам по социальной защите населения на первом этапе реформ, негативные последствия «шоковой терапии», вызванные нарушением хозяйственных связей и высокой инфляцией, в Татарстане были существенно ослаблены. В республике удалось избежать обвального падения жизненного уровня и создать основу для построения социально-ориентированной экономики. «Мягкое» вхождение в рынок позволило избежать социальных потрясений. Период с начала 1995 г. характеризуется прекращением падения промышленного производства и его стабилизацией, началом преобразований в аграрном секторе, усилением процесса институциональных преобразований, созданием условий для привлечения инвестиций. Все это способствовало формированию качественно новых подходов к оценке состояния и перспектив развития социальной и экономической сфер, содержания дальнейших направлений проводимой политики, качества и структуры социального управления.

Принятие Государственной Программы экономического и социального прогресса Татарстана связано с выработкой концептуальной модели

развития, системно описывающей цели на следующий этап реформ, методы и механизмы их достижения. Главной целью Программы выступает повышение качества жизни людей, построение социально-ориентированной рыночной экономики.

Отличительной чертой опыта Татарстана является терпимое отношение к любым формам собственности и социальная направленность преобразований. Будущее республики видится на путях рыночной экономики, в которой обеспечено равноправие всех форм собственности. Органичным элементом в стратегию устойчивого развития входит концепция экономической безопасности, которая представляет совокупность условий и факторов, обеспечивающих независимость экономики, ее стабильность и устойчивость, способность к обновлению и совершенствованию. Будучи частью федерального экономического пространства Татарстан должен быть наиболее стабильной и динамично развивающейся его частью. Вместе с тем «свобода маневра» не должна замыкаться в рамках различного рода отклонений от «генеральной линии».

Татарстанский опыт социально-экономического развития предполагает повышение самостоятельности территорий республики при решении перспективных и оперативных вопросов в области социальной политики при сохранении единства и целостности Российской Федерации. При этом к компетенции республиканских органов управления относится регулирование процессов через налоговую систему, инвестиционную политику, государственный заказ, систему нормативно-правовых решений и обеспечение уровня социальных гарантий для населения в области здравоохранения, образования, доходов и формирования системы бюджетов районов через систему социально-экономических нормативов. На уровне территорий должны решаться задачи в области социально-экономической политики, направленной на повышение жизненного уровня населения. Наиболее эффективно реформы проходят там, где устанавливается новый системный подход к управлению социальными и экономическими процессами. Демократизм в его классическом понимании становится одним из главных условий оптимизации социально-экономического и государственного управления.

В целях совершенствования федеративных отношений и процесса разграничения предметов ведения и полномочий в **Заключении** диссертационной работы автором предлагаются ряд принципиальных выводов и практических рекомендаций, в частности:

1. Внести изменения и дополнения в Федеральный закон о принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государст-

венной власти субъектов РФ в части более четкого разграничения и конкретизации совместных полномочий и исполнения законов в сфере совместного ведения.

2. Учитывая возрастающую роль Государственного совета РФ как органа при Президенте Российской Федерации, вырабатывающего рекомендации по вопросам федеративного строительства, целесообразно ввести процедуру предварительного рассмотрения Государственным советом РФ наиболее важных законопроектов, вносимых в Государственную Думу Президентом России. Законодательно возложить на Государственный совет функции по общей координации выработки государственной политики в сфере федеративных отношений, а также наделить его контрольными функциями в отношении реализации государственной политики в сфере федеративных отношений.

3. Разработать механизм проведения экспертизы федеральных правовых актов в части выявления вмешательства в компетенцию субъектов РФ, а также излишней детализации в федеральном законодательстве, не позволяющей субъектам Федерации осуществлять собственное правовое регулирование по соответствующим вопросам. Отработать организационные схемы согласительных и судебных процедур по устранению несоответствий в региональном и федеральном законодательстве.

4. Исходя из необходимости соблюдения баланса интересов федерального центра и субъектов РФ осуществлять постоянный мониторинг договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий с целью закрепления в федеральных законах наиболее эффективных механизмов взаимодействия федеральных и региональных органов власти по отдельным предметам совместного ведения; а также — приведения норм регионального законодательства в соответствие с нормами договоров и соглашений; повышения ответственности сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение условий договоров; уточнения основных направлений развития государственной региональной политики.

5. Разработать доктрину экономического выравнивания регионов как через совершенствование деятельности Федерального фонда поддержки развития регионов, так через распределение налоговых поступлений и бюджетное регулирование между уровнями власти в соответствии с разграничением полномочий и предметов ведения. Отработать методику формирования межбюджетных отношений федерального и регионального уровней, обеспечивающей выполнение конституционных полномочий властями всех уровней по социально-экономическому развитию территорий и реализацию государственных гарантий всем гражданам на уровне социальных стандартов и нормативов.

6. В рамках компетенции Российской Федерации обеспечить эффективную государственную власть адекватную принципам разграничения полномочий между уровнями власти, исключив дублирование функций, конкуренцию полномочий и структур органов власти разных уровней. Обеспечить правовое закрепление участия представителей органов власти субъектов Федерации в разработке федеральных законопроектов, а также учет их замечаний и предложений.

Российской Федерации еще предстоит освоить опыт и социальную философию жизнедеятельности в условиях демократического федерализма. В новой государственности не должно быть места диктату, унификации проводимой регионами (и по отношению к регионам) политики. Основой обновленной Федерации может стать устойчивая, динамическая система многоуровневых связей всех ее составляющих. Однако, прежде всего, такая система должна возникнуть на «нижних» этажах Федерации. Причем, чтобы стать действительно прочными, связи и отношения субъектов РФ должны (и могут) строиться лишь на взаимной выгоде, трезвом экономическом расчете, на четких договорных обязательствах.

Новая федеративная целостность будет представлять ряд переплетающихся друг с другом подсистем, асимметричных частей, находящихся между собой в динамическом взаимодействии. При этом на каждом уровне консолидации приобретаемому субъектом РФ набору полномочий и свобод должен соответствовать определенный объем принимаемых им по отношению к партнерам (другим субъектам, федеральному центру) обязательств. Но, как показывает данное исследование, приобретаемый опыт федерализма столь многообразен и противоречив, что однозначных и легких решений быть не может. Только постепенная, конструктивная и созидательная работа всех заинтересованных сторон может дать ожидаемый результат — единую демократическую федерацию свободных и самодостаточных ее членов. В связи с этим автор воздерживался от беспопытных выводов.

Автор осознает, что в работе отдельные проблемы только обозначены и их дальнейшее изучение предполагается в будущем. К таким не в полной мере изученным и не до конца раскрытым вопросам относится, в частности, проблема предметов совместного ведения, индикаторов уровней федеративных образований, диалектика демократии и федерализма, оптимизации параметров федеративности. Широкий консенсус и единый подход Центра и субъектов РФ к строительству здания Федерации на базе конституционных и договорных норм должны создать условия, чтобы уже в ближайшее время приступить к формированию целостной, функциональной доктрины федеративных отношений в России.

Субъектам Российской Федерации и Федерации в целом предстоит

еще большая работа по определению места каждого в системе федеративных отношений, по преодолению сложностей и противоречий на всех уровнях взаимодействия. Этот процесс по степени сложности в достижении компромиссов, а также по временной протяженности, без сомнения, будет сравним с периодом становления нового российского федерализма. Поэтому в основе политики и действий властей всех уровней всегда должна быть высокая мера ответственности перед историей и перед будущими поколениями россиян. Многовековое сосуществование народов, составляющих в настоящее время Российскую Федерацию, каждый из которых имеет свою неповторимую историю, — это и есть уникальное достояние, с которым Россия как целостное и единое государство должна поступательно развиваться в XXI веке.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях:

1. Республика Татарстан: от референдума до договора. — Казань: Татар. кн. изд-во, 1995. — 11 п.л.
2. Республика Татарстан: время больших перемен. — Казань, 1996. — 24 п.л. (в соавт.)
3. Республика Татарстан в зеркале общественного мнения (90-е годы. Социолого-экономический аспект). — Казань, 1998. — 21,5 п.л. (в соавт.)
4. Республика Татарстан: особенности социально-политического развития на рубеже веков. — Казань: Изд-во «Идел-Пресс», 2000. — 12 п.л.
5. Республика Татарстан: новейшая история. События. Комментарии. Оценки. — Казань: НПО «Медикосервис», 2000. — 52 п.л. (в соавт.)
6. Российский федерализм: проблемы формирования отношений нового типа (Политико-правовые аспекты) // Государство и право. — 1994. — № 3. — С. 49-59.
7. Российский федерализм: проблемы формирования федеративных отношений нового типа (Выст. на Междунар. науч.-практ. конф. «Федерализм: глобальные и российские измерения», г. Казань, 6 сент.1993 г.) // Суверенный Татарстан. — М.: ИНСАН, 1997. — С. 76-93.
8. Парламент Татарстана на гребне реформ // Международная жизнь. — 1995. — № 1. — С. 68-71.
9. Экономические приоритеты Татарстана // Панорама-форум. — 1996. — № 2. — С. 3-11.
10. Республика Татарстан — перспективный партнер для международного сотрудничества // Татарстан. — 1996. — № 2. — С. 3-11.

11. Социально-экономические реформы в Татарстане // Татарстан. – 1997. – № 10. – С. 6-14.
12. Татарстан во внешнем мире // Международная жизнь. – 1997. – № 6. – С. 35-39.
13. Государственное регулирование экономики в переходный период: поиск варианта для Республики Татарстан // Инновации и экономика. – 1997. – № 1. – С. 3-6.
14. Инвестиционные процессы в Татарстане: тенденции и перспективы: (Выст. на Междунар. конгр.-выст. «Междунар. инвестиц. сотр.», г. Москва, 26-28 февр. 1997 г.) // Татарстан. – 1997. – № 5. – С. 8-18.
15. Татарстан: итоги, проблемы и перспективы // Татарстанская модель: мифы и реальность. – Казань: Экополис, 1997. – С. 14-21.
16. Влияние общественного мнения на управленческие решения // Социс. – 1998. – № 11. – С. 4-17.
17. Пять лет на пути к демократической федерации // Договор Российской Федерации и Республики Татарстан: пять лет развития. – Казань, 1999. – С. 8-20.
18. Ориентиры нового века // Российская Федерация сегодня. – 1999. – № 17. – С. 26-29.
19. Федерализм – путь к устойчивому и цивилизованному развитию России // Культура мира: от утопии к реальности. – Казань: АБАК, 1999. – С. 57-64.
20. Договор, укрепляющий федерацию // Российская Федерация сегодня. – 2000. – № 4. – С. 19-20.
21. Принципы формирования федерации нового типа // Федерализм. – 2000. – № 2. – С. 31-50.
22. Татарстан на рубеже нового века // Научный Татарстан. – 2000. – № 3. – С. 3-13.

Мухаметшин Фарид Хайруллович

**ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ КАК ФАКТОР
СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ
— СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 23. 00. 02. — политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
доктора политических наук

Лицензия № 0230, выданная Министерством информации и печати 3.04.98 г.

**Подписано в печать 17.05.01. Формат 60х84/16.
Компьютерный набор. Гарнитура Times. Тираж 100 экз.
Заказ Д-451. Объем 3 п.л. Печать офсетная.**

**ГУП ПИК «Идел-Пресс»
420066, г. Казань, ул. Декабристов, 2.**

Отпечатано в ГУП ПИК «Идел-Пресс». 420066, г. Казань, ул. Декабристов, 2.

200